

# VOCES

en el Fénix

A large crowd of people is gathered in a public square, likely Plaza de Mayo in Buenos Aires, Argentina. In the background, the Argentine Congress building (Palacio del Congreso) is visible, along with the Obelisco de Buenos Aires. The scene is filled with people, some holding flags and banners, suggesting a significant public event or protest.

## AL FILO DEL MAÑANA

NUESTRA DEMOCRACIA CUMPLIÓ 32 AÑOS. MUCHAS HAN SIDO LAS MEJORAS ALCANZADAS EN ESTE TIEMPO Y MUCHAS SON LAS DEUDAS QUE QUEDAN PENDIENTES. EN UN MOMENTO CLAVE A NIVEL NACIONAL Y REGIONAL, ES FUNDAMENTAL SABER QUÉ CAMINO TOMAR. EN ESTE NÚMERO, UNA PRIMERA APROXIMACIÓN.

# sumario

## n°52

### marzo 2016

## prefacio

ARGENTINA: UN PAÍS QUE SOBREVIVE A LAS PLAGAS DE EGIPTO

Abraham Leonardo Gak

**EDUARDO RINESI** Las libertades, los derechos y el Estado (Notas sobre las deudas de nuestra democracia) **8** **ALEJANDRO GRIMSON** Las deudas culturales de la democracia **18** **E. RAÚL ZAFFARONI** Colonización y caos institucional **26** **ALBERTO M. BINDER** La gran deuda institucional pendiente: la reforma de la justicia penal federal **34** **ILEANA ARDUINO** Democracia y políticas de seguridad **42** **STELLA MARIS MÁS ROCHA y SUSANA E. VIOR** Viejos y nuevos problemas de nuestro sistema educativo **52** **ADRIANA PUIGGRÓS** Lo que se logró, lo que falta y lo que hay que defender en las universidades nacionales **62** **DIEGO HURTADO** Deudas de nuestra democracia con las políticas de ciencia y tecnología **72** **ENRIQUE MARTÍNEZ** La perspectiva industrial argentina **80** **ESTEBAN MAGNANI** ¿Con la democracia se investiga? **88** **JOSÉ ESCUDERO** Las deudas de nuestra democracia en el campo de la salud colectiva **96** **JULIO NEFFA** Hoy más que nunca es necesario formular e implementar políticas de empleo de calidad **104** **ALEJANDRO VANOLI y MARCELO BRUCHANSKI** Las deudas de nuestra democracia en el campo de las finanzas internacionales **116** **JORGE GAGGERO** La reforma fiscal necesaria: sus lineamientos **126** **HUGO VARSKY** Democracia e integración regional **134** **ALBERTO MULLER** El transporte en el “ciclo largo” de la democracia argentina **140** **DAMIÁN LORETI y LUIS LOZANO** Derecho a la comunicación, entre antiguos obstáculos y nuevos desafíos **148** **ALEJANDRO ROFMAN** Deudas de la democracia en el ámbito de las economías regionales **156** **SILVINA RAMÍREZ** Las deudas de nuestra democracia con los pueblos indígenas **164**

## AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

### Decano

Dr. César Humberto Albornoz

### Vicedecano

José Luis Franza

### Secretario General

Walter Guillermo Berardo

### Secretaria Académica

Dra. María Teresa Casparri

### Secretario de Hacienda y Administración

Contadora Carolina Alessandro

### Secretario de Investigación y Doctorado

Prof. Adrián Ramos

### Secretario de Extensión Universitaria

Carlos Eduardo Jara

### Secretario de Bienestar Estudiantil

Federico Saravia

### Secretario de Graduados y Relaciones Institucionales

Catalino Nuñez

### Secretario de Relaciones Académicas Internacionales

Humberto Luis Pérez Van Morlegan

### Director Gral. de la Escuela de Estudios de Posgrado

Catalino Nuñez

### Director Académico de la Escuela de Estudios de Posgrado

Ricardo José María Pahlen

### Secretario de Innovación Tecnológica

Juan Daniel Piorun

### Secretario de Transferencia de Gestión de Tecnologías

Omar Quiroga

## CONSEJO DIRECTIVO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

### Claustro de Profesores

#### TITULARES

José Luis Franza  
Juan Carlos Valentín Briano  
Walter Fabián Carnota  
Gerardo Fernando Beltramo  
Luis Alberto Beccaria  
Héctor Chyrikins  
Andrés Ernesto Di Pelino  
Pablo Cristóbal Rota

#### SUPLENTES

Domingo Macrini  
Heriberto Horacio Fernández  
Juan Carlos Aldo Propatto  
Javier Ignacio García Fronti  
Roberto Emilio Pasqualino  
Sandra Alicia Barrios

### Claustro de Graduados

#### TITULARES

Luis Alberto Cowes  
Rubén Arena  
Fernando Franchi  
Daniel Roberto González

#### SUPLENTES

Juan Carlos Jaite  
Álvaro Javier Iriarte

### Claustro de Alumnos

#### TITULARES

Mariela Coletta  
Juan Gabriel Leone  
María Laura Fernández  
Schwanek  
Florencia Hadida

#### SUPLENTES

Jonathan Barros  
Belén Cutulle  
César Agüero  
Guido Lapajufker

Voces en el Fénix es una publicación del Plan Fénix

ISSN 1853-8819  
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.

## staff

### DIRECTOR

Abraham L. Gak

### COMITE EDITORIAL

Eduardo Basualdo  
Aldo Ferrer  
Oscar Oszlak  
Fernando Porta  
Alejandro Rofman  
Federico Schuster

### COORDINACIÓN TEMÁTICA

Martín Fernández

### SECRETARIO DE REDACCIÓN

Martín Fernández  
Nandín

### PRODUCCIÓN

Paola Severino  
Erica Sermukslis  
Gaspar Herrero

### CORRECCIÓN

Claudio M. Díaz

### DISEÑO EDITORIAL

Mariana Martínez

### DESARROLLO Y DISEÑO DEL SITIO

Leandro M. Rossotti  
Carlos Pissaco

Córdoba 2122, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Teléfono 4370-6135. [www.vocesenelfenix.com](http://www.vocesenelfenix.com) / [voces@vocesenelfenix.com](mailto:voces@vocesenelfenix.com)

# ARGENTINA: UN PAÍS QUE SOBREVIVE A LAS PLAGAS DE EGIPTO

## prefacio

por  
ABRAHAM LEONARDO GAK

*Director*



# E

n 1983, tras casi ocho años de terrorismo de Estado impuesto por las Fuerzas Armadas, instigadas, a su vez, por los grandes grupos de poder económico nacionales y extranjeros, es electo democráticamente el Dr. Raúl Alfonsín.

El presidente electo asume el 10 de diciembre y tiene en sus manos la responsabilidad de reiniciar el camino de la normalización institucional, así como hacer frente a una situación económica, social y política harto dificultosa que tuvo como origen la pésima y fraudulenta administración del gobierno saliente, que llevó al país a contraer una exorbitante deuda externa.

El poder económico había logrado hacerse del control de todo el proceso productivo y financiero (pauperizando los salarios, generando tasas extremas de desempleo y privatizando los bienes públicos), logrando subordinar de esta forma el Estado a sus intereses particulares.



En los primeros dos años de gobierno, y como parte fundamental del proceso de reconstrucción de la institucionalidad, se inicia la reestructuración del Ministerio de Defensa y se impulsa el juicio a los excomandantes que integraron las tres juntas militares por su responsabilidad en los homicidios, torturas y detenciones ilegales perpetrados entre 1976 y 1983, inspirados en la Doctrina de la Seguridad Nacional. A finales del año 1985, la sentencia de la Cámara Federal condena a los acusados por los delitos de homicidio, privación ilegítima de la libertad y aplicación de tormentos a los detenidos durante la última dictadura. Ante un clima enrarecido, con fuertes tensiones y rumores de nuevas sublevaciones militares, el gobierno envía al Congreso el proyecto de ley que se conocería como “Ley de Punto Final”, que fue aprobado el 23 de diciembre de 1986. Según esta ley, queda extinguida toda acción penal contra civiles y/o militares que no hubieran sido imputados por los delitos cometidos en las

operaciones antsubversivas hasta un plazo determinado. Unos meses más tarde se sanciona la “Ley de Obediencia Debida” (promulgada el 8 de junio de 1987), que solo admite el procesamiento de quienes hayan impartido órdenes y contaran con la capacidad operativa para ejecutarlas. Solo las causas vinculadas a la apropiación de menores continuaron siendo juzgadas.

Ambas leyes ponían al descubierto, ante la sociedad, la fragilidad del gobierno constitucional frente a las presiones ejercidas por ciertos sectores de las Fuerzas Armadas.

En materia económica, la implementación del creativo Plan Austral no tiene éxito y a esto se le suma un fuerte golpe del mercado producido por los principales grupos económicos al retirar los depósitos de los bancos, retener divisas producidas por exportaciones y demorar el pago de impuestos. Se origina, entonces, un proceso hiperinflacionario, aumenta la desocupación y estalla una crisis social que obliga al presidente a convocar a elecciones de forma adelantada.

El 9 de julio de 1989 asume la presidencia el candidato del Partido Justicialista, que se impuso con el 47% de los votos en los comicios, Carlos Saúl Menem. Por primera vez en mucho tiempo un gobierno civil elegido constitucionalmente es sucedido por otro de igual condición. La presidencia de Alfonsín logró restaurar la democracia, abrir la puerta a su consolidación y romper con el aislamiento internacional; pero no pudo lograr un crecimiento positivo: la deuda externa creció mientras que los salarios decrecieron enormemente.

El presidente Menem, quien antes de llegar al poder había establecido una alianza con el establishment y la derecha neoliberal, concreta el proyecto iniciado por el gobierno dictatorial del año 1976, de constituir al mercado como el gran asignador de recursos aplicando las reglas de juego que brinda el llamado Consenso de Washington.

Durante su mandato se sanciona la llamada “Ley de Convertibilidad”, que llevó al abandono de toda política monetaria y cambiaria, a la sobrevaluación del peso, a la apertura irrestricta de la economía, a la liberalización de los movimientos de capitales externos y del sector financiero, a la flexibilización laboral y el ajuste salarial, y a la privatización, por lo general en medio de actos de corrupción, de las principales empresas y activos públicos, como la previsión social, los ferrocarriles, el correo y hasta la compañía petrolera estatal YPF. De esta forma se acrecienta el predominio de las finanzas por sobre el aparato productivo.

La consecuencia final de este proceso, en el que solo se beneficiaron los grandes grupos económicos –extranjeros y nacionales–, en el que se incrementó de forma atroz la deuda externa, en el que experimentamos altísimos niveles de desempleo y el sometimiento a las disposiciones de los organismos de crédito internacionales, es la instalación de una crisis económica, políti-

ca y social de dimensiones inimaginables.

En diciembre de 1999, tras el segundo gobierno de Carlos Menem, asume la presidencia Fernando de la Rúa, quien fue candidato por la Alianza (coalición entre la UCR y el Frepaso). El presidente solo consigue profundizar la crisis económica, institucional y política del país. Tras dos años de mandato, y en medio de una crisis económica y social sin precedentes, agravada por un nuevo ajuste resultante de los condicionamientos impuestos por la banca internacional luego del último rescate financiero, que llega incluso a la reducción de salarios y jubilaciones del sector público nacional y a la incautación de los ahorros de la clase media, se produce un estallido social. Amplios sectores de la población, sobre todo los más vulnerables, ante la desesperación de no contar con un plato de comida en la mesa, inician una serie de protestas, marchas y saqueos –en algunos casos incentivados por punteros políticos del conurbano bonaerense profundo– que llevan a que el presidente declare, en la tarde del 19 de diciembre, el estado de sitio; lo que es vivido por la población como una nueva provocación y genera en consecuencia un recrudecimiento de las protestas. El gobierno, encerrado en su propio laberinto, recurre entonces a las fuerzas de seguridad para tratar de restablecer el orden social, desatando una feroz represión en la Plaza de Mayo y sus alrededores, así como también en las principales ciudades del país, que arroja como resultado el asesinato de decenas de ciudadanos, y la renuncia del presidente.

La acefalía resultante obliga a la formación de una Asamblea Legislativa que constitucionalmente designa a quien debía ejercer la presidencia. Se suceden así cuatro presidentes en el transcurso de unos pocos días.

El rechazo ciudadano a los gobernantes se extiende a la dirigencia política en general. Se exige la renovación de las prácticas políticas bajo la consigna “que se vayan todos”.

En este contexto, y tras el interinato de Eduardo Duhalde, el 25 de mayo de 2003, tras un proceso electoral vacío de entusiasmos, asume la presidencia Néstor Kirchner, con la adhesión de sectores minoritarios que se identifican con la “nueva política”, enfrentada con los tradicionales aparatos partidarios. La gestión de Kirchner al frente del Ejecutivo nacional (2003-2007) abre un período de transformaciones en la estructura económica, política y social, en el marco de circunstancias internacionales favorables. Su política se basa en la contención de la devaluación de la moneda a través de la participación permanente del Banco Central en la compra de divisas, en el aumento de las exportaciones y el fuerte desarrollo del mercado interno, medidas que sostienen un notable crecimiento económico, generando las condiciones para la cancelación de la totalidad de la deuda con el Fondo Monetario Internacional, terminando así con la presión

*La presidencia de Alfonsín logró restaurar la democracia, abrir la puerta a su consolidación y romper con el aislamiento internacional; pero no pudo lograr un crecimiento positivo: la deuda externa creció mientras que los salarios decrecieron enormemente.*

*Llevamos más de treinta años de democracia. Muchos fueron los avances y conquistas, pero debemos estar atentos y seguir trabajando para evitar retrocesos y pérdidas de lo alcanzado.*

de este organismo sobre las políticas económicas nacionales y recuperando la soberanía nacional en materia económica. El Estado asume un rol activo en la elaboración de políticas tendientes a resolver las necesidades más urgentes de los sectores más vulnerables de la sociedad, postergadas por tantos años. Se disminuyen los índices de pobreza y desempleo. El derecho a la educación, la salud y el bienestar social son prioridades para esta gestión...

Es de destacar, en este período, la promoción permanente de los derechos humanos y el carácter nodal que se le otorgó desde el Estado a la búsqueda de Memoria, Verdad y Justicia. Se declaran insanablemente nulas las leyes de "Punto Final" y "Obediencia Debida", y se enjuicia y condena a muchos de los responsables de las atrocidades cometidas durante la década de los '70.

Las políticas del gobierno generan reacciones desestabilizantes de parte de aquellos sectores de poder que ven afectados sus intereses y privilegios, y que no demoran en hacer sentir su descontento.

En el año 2007, Cristina Fernández de Kirchner asume la presidencia y continúa con el proceso iniciado en el 2003.

En el 2008 estalla la crisis internacional –crisis financiera, económica y de mercado–, lo cual repercute directamente en el proceso económico, modificando los índices de crecimiento en todo el planeta. Esta situación es aprovechada por los sectores de poder económico opositores para desacreditar el modelo vigente a través de una fuerte campaña mediática, que a lo largo de los años va mermando el poder y la imagen del gobierno.

Tras las elecciones presidenciales del año 2015, asume la conducción del gobierno –con el apoyo del 51,34% de los ciudadanos, en segunda vuelta– Mauricio Macri. El presidente, junto a su gabinete y funcionarios, comienza a implementar de manera vertiginosa un plan económico que abre la posibilidad de retornar a aquel modelo económico ya conocido y padecido por los argentinos, basado en la reducción de salarios, incremento del desempleo, aumento de la inflación, crecimiento de deuda externa, reducción de la participación del Estado en la regulación del mercado y en el manejo de la economía, produciéndose así una clara transferencia de recursos hacia el sector financiero y las empresas privadas.

Este es el panorama que se nos abre a todos/as los argentinos/as.

Llevamos más de treinta años de democracia. Muchos fueron los avances y conquistas, pero debemos estar atentos y seguir trabajando para evitar retrocesos y pérdidas de lo alcanzado. La nuestra es una democracia joven e inmadura que requiere de la participación de todos/as para fortalecerse y consolidar un país que sea justo y equitativo para todos/as y no un país de privilegios para pocos/as.

EL ESTADO SE HA CONVERTIDO A LO LARGO DE LA HISTORIA EN UNA ESTRUCTURA QUE, A TRAVÉS DE ALGUNAS DE SUS INSTITUCIONES, SUS DEPENDENCIAS Y SUS FUNCIONES, COARTA LA REALIZACIÓN DE LA LIBERTAD Y DE LOS DERECHOS DE SUS CIUDADANOS Y DE SU PUEBLO, PERO AL MISMO TIEMPO TAMBIÉN ES UN FACTOR INDISPENSABLE PARA LUCHAR POR LA VIGENCIA DE ESA LIBERTAD Y ESOS DERECHOS. HE AQUÍ UNA DE LAS “DEUDAS” QUE TIENE TODAVÍA NUESTRA DEMOCRACIA, SER CAPAZ DE GENERAR UN PENSAMIENTO ACERCA DEL ESTADO QUE SUPERE LAS SIMPLIFICACIONES EN LAS QUE SOLEMOS INCURRIR CUANDO LO PENSAMOS.

# LAS LIBERTADES, LOS DERECHOS Y EL ESTADO (NOTAS SOBRE LAS DEUDAS DE NUESTRA DEMOCRACIA)



por EDUARDO RINESI  
*Investigador-docente UNGS*



*En un país que a lo largo de su historia estuvo fuertemente sacudido por convulsiones políticas e interrupciones institucionales casi permanentes, esta prolongada vigencia de esas instituciones y esas leyes constituye en sí misma un valor particularmente destacable.*

**E**l 10 de diciembre pasado se cumplieron treinta y dos años ininterrumpidos de vida democrática en nuestro país. Ponerlo de este modo supone entender la expresión que utilizamos, “vida democrática”, en el sentido más restringido, pero muy corriente, en el que esa expresión sirve para designar un tipo de vida colectiva presidida por la vigencia plena de las instituciones sancionadas por la Constitución y por el funcionamiento irrestricto de las leyes de la república. No es poco. Es mucho. En un país que a lo largo de su historia estuvo fuertemente sacudido por convulsiones políticas e interrupciones institucionales casi permanentes, esta prolongada vigencia de esas instituciones y esas leyes constituye en sí misma un valor particularmente destacable. Sin embargo, no querría que en estas reflexiones agotáramos el significado de la palabra “democracia” en este, más “institucionalista”, que acabo de presentar, porque lo cierto es que a lo largo de la historia esta palabra ha asumido también otra importante cantidad de valencias y significaciones, que puede ser interesante repasar si queremos contribuir con el propósito de este número de *Voces en el Fénix* de pensar las “deudas” de nuestra democracia. Que no es, por cierto, una palabra sencilla ni exenta de todo tipo de problemas a lo largo de la historia de las ideas políticas de Occidente de los últimos dos mil quinientos años, durante los cuales fue mucho más una “mala palabra” que una voz que se usara con aprecio o consideración. Desde los antiguos griegos, en efecto (en la celebérrima clasificación de los tipos de gobierno de Aristóteles, por ejemplo, la democracia era una forma política corrompida o degradada), hasta los grandes cuerpos de ideas europeas posteriores a la Revolución Francesa, o latinoamericanos (y argentinos en particular) de la últimas décadas

del siglo XIX y la primera del siguiente, la palabra “democracia” designaba antes un peligro o un problema que una forma virtuosa de vida colectiva. Es recién después de la Primera y sobre todo de la Segunda Guerra Mundial que la palabra “democracia” asume el valor positivo con el que hasta hoy está investida, que hace que, como ha señalado el historiador inglés de las ideas John Dunn, desde entonces hasta ahora casi no sea posible iniciar una conversación política, o sustentar una posición política, sin empezar por hacer una profesión de fe democrática y de aclarar que ese, el de la democracia, es nuestro partido. En la Argentina, incluso los más tremendos golpes de Estado contra los gobiernos populares se hicieron, invariablemente, en nombre de la democracia.

Lo cual nos lleva a considerar la primera de las cinco ideas sobre la democracia que querría presentar aquí, en una enumeración que será necesariamente rápida y que buscará establecer las distintas capas o napas de las que se nutre *nuestra* propia idea actual sobre la democracia, la idea sobre la democracia que circula en *nuestras* conversaciones, discursos y discusiones actuales. Pues bien: la primera de esas ideas es precisamente la que nos han dejado las dictaduras argentinas del siglo XX en general, y la última en particular, que no hablaron poco, como queda dicho, sobre la democracia, cierto que entendiéndola en un sentido muy preciso y muy parcial: como *orden* democrático. Orden democrático que si en el año '55 podía pensarse como opuesto al orden “totalitario” que representaba –en los discursos de la oposición golpista y después del gobierno de la llamada “Revolución Libertadora”– el peronismo, en los momentos en los que se concretaron los golpes que siguieron (el del '66 y muy especialmente el del '76) se pensó más bien como opuesto a lo

que se nombraba con las palabras desorden, anarquía, *subversión*. La democracia, entonces, como opuesta al totalitarismo y también –y posiblemente sobre todo– al desgobierno: primera idea, primera representación sobre la democracia en nuestro sumarásimmo *racconto*.

La segunda es la que se instala durante los años de lo que se llamó, *después* de la última dictadura, la “transición” a la democracia. Que era la transición a un orden, pero a un orden muy distinto del que habían imaginado las dictaduras *contra* la que esta nueva idea de democracia se levantaba. Porque era un orden de carácter más bien utópico, y no presidido, como aquel, por la idea de autoridad, sino por la de libertad. Por la de las libertades, en general, y especialísimamente por la de lo que la historia de las ideas llamó las libertades “negativas”, es decir, las libertades de los individuos frente a los poderes externos que las amenazan o pueden cercenarlas, poderes a la cabeza de los cuales, en aquellos años en los que veníamos de conocer las formas más terroríficas de funcionamiento del aparato del Estado, poníamos, precisamente, a las instituciones y dispositivos que componían ese aparato. Nuestros años ochenta –si se nos permite decirlo de este modo– fueron, en efecto, años de fuerte hegemonía de un pensamiento político liberal y de marcado tono antiestatalista, y la representación sobre el Estado que dominó entre nosotros por entonces fue la representación sobre el Estado que gobernaba la película del cine argentino más vista en esos años: *Camila*, de María Luisa Bemberg. Después de esos años de la “transición”, los que siguieron estuvieron habitados por una idea sobre la democracia que no la pensó ya como una utopía ni la asoció a las libertades negativas de los ciudadanos, sino que se la representó más bien como una

*rutina*: como el mucho más desangelado automatismo de unas instituciones que habían empezado a “funcionar” ya con cierta estabilidad y relativa previsibilidad, y de las que empezábamos a no esperar ya mucho más que eso, mientras una concepción general sobre la vida social inspirada en el principio de las libertades económicas y de las ventajas del “libre” funcionamiento del mercado nos volvía a insistir, ahora desde una perspectiva diferente (pero al fin de cuentas complementaria) a la del liberalismo político dominante durante la década anterior, en la necesidad de poner al Estado del lado de las cosas malas de la vida y de la historia. De la idea de la democracia como utopía de la libertad nos habíamos desplazado a la más prosaica idea de la democracia como el rutinario funcionamiento de las instituciones de la representación política, mientras las verdaderas transformaciones de la sociedad (que fueron muchas, y dramáticas, durante esa larga década de los “noventa”) transcurrían en otro lugar.

Hasta que todo eso saltó por los aires de manera bastante estruendosa a fin del año 2001, en ciertas notorias jornadas que inauguraron un período excepcional y particularmente intenso de la vida política en nuestro país, signado por una idea de la democracia (la cuarta de las que queremos examinar aquí) muy distinta de todas las anteriores, en que esa noción del “gobierno del pueblo” se pensó como sinónimo de una forma de actividad política de los ciudadanos fuertemente organizada alrededor de un tipo de libertad que –por oposición a la libertad “negativa” de la que hablábamos más arriba– la historia de las ideas políticas ha llamado “libertad positiva”, y que no consiste en la libertad de los individuos *de* las fuerzas exteriores a ellos que pueden condicionarlos o limitarlos, sino en su libertad *para* participar activamente en los asuntos públicos. Subordinada a la idea más “liberal” de libertad negativa durante los ’80, y desaparecida por completo del mapa de las discusiones durante los ’90, esta idea más “democrática” de libertad positiva aparece con fuerza al final del ciclo neoliberal, y está en la base de su crisis y de su derrumbe.

Después del cual se inaugura, no sin que en el medio hayamos conocido las excepcionales y complejas situaciones –que no es el caso analizar acá– por las que atravesó el país entre 2002 y comienzos del año siguiente, un nuevo e interesantísimo período de nuestra vida política reciente, el que se tiende entre los años 2003 y 2015 bajo el signo de los tres sucesivos gobiernos kirchneristas. Sería necesario extendernos mucho más que lo que aquí podemos hacerlo para caracterizar adecuadamente esos tres gobiernos. Sería necesario prestar atención al modo en que el “kirchnerismo” (raro nombre de una experiencia excepcional) combinó, mezcló, reunió, las ideas, los valores y los principios de distintas tradiciones políticas, de distintas “culturas” políticas que se articularon originalísimamente para definir su propia identidad. Sería necesario comentar cuánto hubo en él de la gran tradición “nacional-popular”, o “populista”, del siglo pasado, cuánto del liberalismo político que antes que en él se había expresado –como ya vimos– en el alfonsinismo, pero que no dejó de ser un componente decisivo de *su* propia configuración ideológica y discursiva, cuánto de “jacobinismo” (si puede nombrarse de este modo la vocación por transformar la sociedad desde arriba del Estado) y cuánto, por fin, de republicanismo popular. Pero semejante caracterización excedería los propósitos de estas líneas, donde apenas me propongo señalar cuáles fueron los grandes valores en torno a los cuales el kirchnerismo construyó *su* propia idea de democracia. El primero fue el ya mencionado de la libertad. Que conoció durante estos años un marcado desarrollo en su vertiente “negativa” o liberal (hubo, en efecto, una fuerte preocupación por la libertad de expresión, de prensa, de manifestación) y también en su vertiente “positiva” o democrática (hubo también fuertes estímulos a la participación de los ciudadanos en distintas instancias de deliberación y decisión), pero que sobre todo incorporó entre sus sentidos un tercero, que es el de lo que llamaré la libertad “republicana”, es decir, la idea de libertad que parte de entender que nadie puede ser libre en un país que no lo es, y que por lo tanto el sujeto de esa libertad no son apenas los ciudadanos, los individuos, sino también ese



*El modo “kirchnerista” de pensar las cosas, y más en general el modo en que las experiencias populistas o neopopulistas latinoamericanas de los últimos quince años nos han invitado a pensar las cosas, nos obliga a revisar las maneras más convencionales de considerar el problema del Estado.*

sujeto colectivo al que llamamos *pueblo*. La frase “a partir de hoy los argentinos somos un poco más libres”, que Néstor Kirchner pronunció cuando decidió pagar el último dólar que debíamos al FMI, y que Cristina Fernández repitió cuando puso a orbitar un satélite de comunicaciones de fabricación nacional, expresan este sentido de la idea de libertad.

El segundo fue el valor de los *derechos*. La idea de que una sociedad es tanto más democrática *no sólo* cuantas más libertades tienen sus ciudadanos, *sino también* cuantos más derechos los asisten. El discurso y la práctica gubernamental de estos últimos años argentinos tuvieron un eje fundamental en esta cuestión de los derechos, que se expandieron, profundizaron y universalizaron (es decir: que se *realizaron*, puesto que los derechos son universales o no son) de la mano de activas políticas públicas desplegadas desde el gobierno del Estado. Que es lo que quería subrayar aquí: a diferencia de lo que ocurre con la libertad cuando la pensamos como la libertad *de los individuos, de los ciudadanos* (que es un modo de pensar la libertad que, dijimos, pone al Estado *a priori* y casi por principio del lado de las cosas malas de la vida: de las amenazas, y no de las condiciones, para esa libertad), tanto la idea de la libertad que aquí llamé “repu-

blicana” como la idea de que un proceso de democratización es un proceso de ampliación, profundización y universalización de *derechos* suponen la fuerte intervención del Estado y su gobierno, y ponen a ese Estado del lado de las condiciones, y no de las amenazas, para esa libertad y para esos derechos.

En efecto: en el modo en que nos invitó a pensar las cosas el kirchnerismo, tenemos libertad, y tenemos derechos, justo *porque* tenemos un Estado fuerte y activo que los garantiza. El modo “kirchnerista” de pensar las cosas, y más en general el modo en que las experiencias populistas o neopopulistas latinoamericanas de los últimos quince años nos han invitado a pensar las cosas, nos obliga a revisar las maneras más convencionales de considerar el problema del Estado, al que desde mediados del siglo XIX las grandes corrientes del pensamiento emancipatorio y crítico (las liberales y los socialistas, los anarquistas y los comunistas) han tendido a situar del lado de los obstáculos para esa emancipación, y al que hoy podemos y debemos considerar *también*, al mismo tiempo, como una de sus condiciones. “También” y “al mismo tiempo”: porque por supuesto que no se trata de desconocer todo lo que esas grandes teorías nos han enseñado hace tiempo que el Estado es (un reproductor de relaciones

*El discurso y la práctica gubernamental de estos últimos años argentinos tuvieron un eje fundamental en esta cuestión de los derechos, que se expandieron, profundizaron y universalizaron (es decir: que se realizaron, puesto que los derechos son universales o no son) de la mano de activas políticas públicas desplegadas desde el gobierno del Estado.*



sociales muy injustas, un disciplinador de las sociedades, un violador serial de los derechos humanos de sus ciudadanos y sus pueblos), pero tampoco de desconocer que, como hoy sabemos bien, ninguna de esas libertades y derechos las conquistaremos a la intemperie, gracias a las puras fuerzas del mercado y sin el apoyo y el apuntalamiento del Estado.

Por eso me resulta tan interesante la idea que suele repetir mi amigo Abel Córdoba, que insiste en que el Estado es una suerte de monstruo bifronte, o bicéfalo, que al mismo tiempo que no deja de amenazar o de impedir, a través de algunas de sus instituciones, sus dependencias y sus funciones, la realización de la libertad y de los derechos de sus ciudadanos y de su pueblo, por el otro lado se convierte, cuando está democráticamente organizado y gobernado, en un factor indispensable para luchar por la vigencia de esa libertad y esos derechos frente a la verdadera amenaza a una y otros que representan, *mucho más que él*, las fuerzas desatadas del mercado, de las grandes corporaciones o de los grupos nacionales o transnacionales de poder más concentrado. Y creo que tenemos aquí una de las “deudas” que tiene todavía, treinta y dos años después, nuestra democracia: la de ser capaz de generar un pensamiento acerca del Estado que

supere las simplificaciones en las que solemos incurrir cuando lo pensamos, y que nos permita pensar este carácter bifronte en beneficio de la ampliación de las libertades y de los derechos individuales y colectivos. Una teoría sobre la democracia no puede serlo solo sobre cómo construir un *sistema político* democrático, sino que debe serlo también sobre cómo construir *un Estado* democrático.

Por cierto, este necesario pensamiento enfrenta hoy otro reto u otra dificultad, que es que debe pensarse en un contexto signado por el inicio de un nuevo ciclo político en el país, que es un ciclo presidido por ideas muy distintas, y en muchos sentidos perfectamente *opuestas*, a estas que estuvimos considerando. No puede hacerse en un plumazo, aquí, una caracterización del nuevo tipo de gobierno de derecha, de esta “nueva derecha”, como se ha dicho, que gobierna hoy nuestro país. Pero sí pueden hacerse algunas puntualizaciones, retomando algunas de las cosas que llevamos dichas hasta acá, acerca del modo en que esta nueva derecha gobernante en el país piensa y nos invita a pensar la democracia. Para ello repasemos cuanto llevamos dicho, y volvamos a escribir cuáles son los cinco modos diferentes y sucesivos en que nos parece que puede sostenerse que a lo largo de estos años se pensó la democracia. Primero, dijimos, la democracia como orden, como opuesta a la anarquía. Después, la democracia como utopía de la libertad, como opuesta al pasado reciente de autoritarismo. Más tarde, la democracia como costumbre o como rutina. Enseguida, la democracia como espasmo participativo. Y finalmente la democracia, o mejor: la democratización, como proceso: como proceso de expansión de la libertad y de los derechos.

Si esto que acabo de resumir está más o menos bien, corresponde ahora preguntarnos: ¿cuál o cuáles, o qué combinación de cuáles de estos sentidos acerca de la democracia recoge el discurso de la nueva derecha gobernante en la Argentina? La respuesta a esta pregunta no es fácil, entre otras cosas porque la palabra “democracia” (quizá por algo tan sencillo como que ya todos la suponemos suficientemente instalada entre nosotros) no forma parte de los recursos más frecuentes o más relevantes del discurso de esta nueva derecha que hoy gobierna en el país. Pero creo que no nos equivocariamos si sostuviéramos que, de los cinco sentidos que hemos apuntado, los dos más presentes en el modo en que el macrismo (vamos a usar este apelativo) piensa la cuestión de la democracia son el que la identifica con



*De la idea de la democracia como utopía de la libertad nos habíamos desplazado a la más prosaica idea de la democracia como el rutinario funcionamiento de las instituciones de la representación política, mientras las verdaderas transformaciones de la sociedad (que fueron muchas, y dramáticas, durante esa larga década de los “noventa”) transcurrían en otro lugar.*

el orden por oposición al desorden, la subversión o la anarquía (o la “corrupción” presuntamente propia del “régimen depuesto”: como ha señalado con razón Darío Capelli, el macrismo busca operar al mismo tiempo una deskirchnerización de la política y una despolitización del kirchnerismo, reducido apenas a episodio delictivo o criminal) y el que hace de ella una rutina procedimental. Es decir: la ideas sobre la democracia cuyo origen se remonta a los años de la dictadura y a los del menemismo. En cambio, no forma parte del modo en que el macrismo piensa la cuestión de la democracia *ni* la idea de una utopía de las libertades ciudadanas propias de un liberalismo político con el que ciertamente no tiene ninguna relación, *ni* la idea de una participación popular, deliberativa y activa, en los asuntos públicos, idea que por el contrario le parece la esencia misma de esa

subversión y esa anarquía que procura combatir, *ni menos que menos* las ideas de una ampliación progresiva de, por un lado, la libertad del pueblo de la mano de un Estado que busque emanciparlo de sus lazos de sujeción de los poderes económicos y corporativos nacionales e internacionales, y de, por el otro lado, los derechos individuales y colectivos que ese mismo Estado debería promover y garantizar. ¿Tendrá la nueva derecha hoy gobernante en el país la capacidad para volver hegemónica en nuestras discusiones esta idea (resumamos, simplifiquemos: autoritaria y procedimental) de la democracia, o seremos capaces de insistir en que el futuro de esa democracia no debe olvidar la mejor herencia liberal, deliberativa y republicana que nuestros usos de esa vieja y polisémica palabra recogen de las mejores experiencias de los últimos treinta y dos años?

por ALEJANDRO GRIMSON. *Investigador del CONICET  
y Profesor de la Universidad Nacional de San Martín*



LA CULTURA ES UN MEDIO, UN FIN Y UNA CONDICIÓN DEL DESARROLLO. EN LA ARGENTINA ACTUAL, CONSOLIDAR UN PROYECTO DE DESARROLLO CON JUSTICIA SOCIAL REQUIERE NO SOLO DE UNA MIRADA CRÍTICA Y REFLEXIVA, SINO TAMBIÉN TRANSFORMAR LAS BASES MISMAS DE LA IMAGINACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA. SIN ESTO, LAS DEUDAS DE LA DEMOCRACIA SERÁN DURADERAS.

## LAS DEUDAS CULTURALES DE LA DEMOCRACIA



**H**acer un balance de los avances y las deudas de la democracia vinculadas a la cultura requiere en realidad hacer al menos dos balances. En efecto, hay un sentido amplio y un sentido restringido del término cultura, y ambos son relevantes. El sentido restringido alude al patrimonio, las bellas artes, los museos, las culturas tradicionales y otras instituciones culturales. El sentido amplio alude a nuestra forma de vida, a nuestro sentido común, a nuestra cultura política.

Una de las tesis sociológicas más importantes del siglo XX fue planteada por Norbert Elías: el proceso histórico de formación del Estado derrama y sedimenta hábitos culturales de sus ciudadanos. Así, una historia de formación atravesada por dictaduras, terrorismo de Estado, democracia restringida, proscripciones y violencia política, además de la clásica división entre la Capital y el "Interior", no habría podido dejar de resultar crucial en la conformación de los modos de concepción de la vida social y política argentina. Estudios sociales clásicos señalaron la importancia de los microautoritarismos de la vida cotidiana, así como el desapego social respecto de las reglas y las leyes. Y esos elementos, junto a otros que ahora veremos, tenían una presencia central de la Argentina de 1983.



## Cultura política

Los avances más notorios en la cultura política argentina desde aquel momento se vinculan al éxito, con desplazamientos pendulares, del movimiento de derechos humanos. Su consecuencia principal fue el amplio consenso social alcanzado contra todas las formas de violencia política e institucional. Eso no significa, por supuesto, que no haya habido violencia desde el Estado, pero sí tuvo dos consecuencias. En primer lugar, que esa violencia fue cualitativamente menor a la que hubo antes de 1983, que también fue menor a la que existe en muchos países latinoamericanos (cuando antes había sido mayor) y que muchos episodios de violencia desataron crisis políticas y una movilización de la sociedad de alta magnitud. Algunos ejemplos muy conocidos fueron Kosteki y Santillán, Fuentealba o Mariano Ferreyra, episodios que terminaron al menos con juicios y condenas para los autores de esos hechos.

Más matizados, en cambio, han sido los avances culturales respecto del apego a la ley y a las normas, a las instituciones y la voluntad popular. El sólido límite es que la profundización de la polarización política, incluso la que estamos viviendo en la actualidad, reveló la existencia de un rasgo cultural compartido por amplios sectores sociales: el uso del doble estándar.

Es necesario realizar una aclaración para que se entienda a qué nos referimos. Los seres humanos, entre ellos los dirigentes sociales y políticos, saben que cuentan con cierta capacidad o limitación económica. Saben también que cuentan con cierta

capacidad o limitación de poder. Son límites presupuestarios y relaciones de fuerza. No pueden gastar más dinero del que disponen, por lo tanto realizan o no ciertas acciones en función de determinadas condiciones y relaciones de fuerza.

Sin embargo, existe una tercera dimensión que los actores sociales ignoran. Es la dimensión cultural. En el pasado, era muy factible que una persona atravesara toda su vida sin saber que existían otras lenguas, otras religiones, otros modos de ver el mundo. En la actualidad, globalización mediante, cada vez más personas son conscientes de la contemporaneidad de otras culturas. Pero eso no significa que realmente puedan aprender algo de esa diversidad. Un ejemplo: es muy argentino creer que “solo aquí pasan estas cosas”, “sólo aquí hay corrupción” o cualquier rasgo negativo. La verdad es que ni siquiera es exclusivamente argentina la creencia cultural de que “solo aquí sucede”. Pero esa creencia no es irrelevante porque limita la comprensión de la complejidad de los fenómenos y la imaginación social.

Hay un elemento crucial de toda cultura democrática, siempre perfectible, que se refiere al carácter necesariamente plural y conflictivo de la vida política. La divergencia, la voluntad popular aplicada a todos los niveles y poderes, así como el debate y la confrontación de ideas, son cruciales. Una de las deudas culturales es justamente que la sociedad argentina no ha logrado vivenciar esas divergencias y posicionarse sin un doble estándar. El estándar es un criterio que es común a todos, que se eleva por encima de partidos o fracciones, que se aplica tanto a quienes



piensan de modo similar como a quienes piensan exactamente lo opuesto. Hay ciertas instituciones argentinas, por ejemplo el CONICET, que en estos años de democracia han construido un único estándar con altísimos niveles de transparencia. Exactamente lo contrario de esa pluralidad es el dicho que afirma: “a mis enemigos, la ley; a mis amigos, todo”. O, en otros casos, a los enemigos ni siquiera la ley que, por ejemplo, garantiza la presunción de inocencia hasta la condena firme.

Si la Argentina ha logrado, con excepciones, mantener niveles altos de consenso contra todas las formas de violencia política y especialmente contra la violencia estatal, no ha podido estar exenta de episodios recurrentes de guerras verbales. La idea tan extendida en la sociedad de que todos aquellos que tienen posiciones políticas similares, cuando son acusados ante la Justicia deben gozar del derecho constitucional de la presunción de inocencia, rara vez se aplica a los adversarios políticos. Se trata de un problema cultural que consiste en juzgar las situaciones de modo estrictamente instrumental, en función de batallas políticas, desjerarquizando la relevancia que tiene para la vida democrática la construcción de reglas que se aplican de igual modo para todos los ciudadanos.

Como señalaba Elías, este hábito está directamente conectado a problemas endémicos del Estado, que sólo pueden ser mencionados aquí y no analizados en detalle. Señalemos simplemente que los graves déficits del Poder Judicial son un factor decisivo para que este doble estándar haya sedimentado y sea muy difícil de remover. Es más, ese problema cultural puede ser abordado desde las políticas culturales, pero nunca podría ser resuelto desde ellas. Es un ejemplo elocuente de cómo las políticas institucionales y judiciales tienen fuertes consecuencias culturales.

*Todo proyecto de democracia con justicia social debe desplegarse apoyándose en dimensiones vivas de la cultura política. Por eso, un proyecto de desarrollo con justicia social requiere al mismo tiempo apoyarse en los aspectos positivos de la cultura argentina como apuntar a la transformación de problemas muy arraigados en la tradición nacional.*

## Políticas culturales

Entre el plano de la cultura política y el de las políticas culturales hay fuertes interconexiones que pueden plantearse como disyuntivas clásicas. ¿Más Estado o más mercado? ¿Más producción nacional o más circulación internacional? ¿Global o local? ¿Más mérito o más inclusión? ¿Cultura popular o alta cultura? No se trata principalmente de mantener “equilibrios justos”, como si estos fueran resultado de la inteligencia y no de posicionamientos. Se trata, más bien, de repensar las opciones. Por ejemplo, ¿internacional es occidental o incluye Asia, África y América latina? ¿Nacional son las grandes ciudades o incluye la complejidad del territorio? Cuando oponemos Estado y mercado, ¿dónde quedan las producciones culturales de la sociedad civil? Una buena parte de la producción académica y de las mejores políticas culturales contemporáneas problematizan esos binarismos y no trabajan para resolver las tensiones, sino para tornarlas socialmente productivas. En palabras de José Emilio Burucúa, “hay que mirar lo global con anteojos locales y lo local con anteojos globales, pero mirar, mirar hacia ambos extremos”. Los altos funcionarios de cultura de los gobiernos democráticos han sido conscientes, al menos más que los funcionarios económicos, del problema del centralismo argentino. La mayoría de las gestiones culturales proclaman el fin del porteñocentrismo, problema cuya raíz está nuevamente en consonancia con la historia de construcción del Estado. Más allá de las voluntades, lo cierto es que se realizan algunos eventos y proyectos aislados, pero nunca se llega a cumplir de modo efectivo una transformación federal de la política cultural. Cabe preguntarse, incluso, si eso es factible si no se encuentra en consonancia con una planificación territorial en la misma dirección. Pero por lo menos debería sos-

tenerse que en el futuro solo puedan crearse instituciones culturales fuera de la Capital Federal. Por cierto, decisiones de ese tipo implican una reducción de la visibilidad de los logros.

En idéntica dirección debería tomarse la decisión de que el personal de las instituciones culturales sea contratado por concurso público. Una apuesta a incorporar personal con procedimientos transparentes. Esto último, nuevamente, es un problema de todos los niveles y sectores del Estado. Los concursos son imperfectos, pero si se hacen seriamente constituyen una limitación a la discrecionalidad.

Con igual orientación deben desplegarse los procesos de promoción de la investigación y la creación artística. La Argentina se destaca por la calidad de su cine, teatro, literatura, ensayo y muchas otras artes. Mientras que con la creación del INCAA comenzó, al menos en parte, a saldarse una deuda, el sector del libro ha estado más desprotegido. Mientras en el cine el país ha avanzado, en el libro ha perdido terreno respecto de otros países. Cuestiones de agenda, como la posible creación de un Instituto Nacional del Libro, requieren del debate de los distintos actores y de decisiones tomadas en función de criterios claros de política cultural.

Si bien en la Argentina lo más habitual ha sido separar las áreas de cultura y comunicación, esto es cada vez más inconsistente, en la medida en que los medios masivos constituyen un lugar estratégico de la vida cultural y de la cultura política. Aquí no abundamos en el asunto, ya que hay otro artículo dedicado específicamente al tema. Pero es triste que después de treinta años de democracia siga aumentando la concentración mediática y que el Estado no tenga políticas activas permanentes para promover la pluralidad de voces.



## Desarrollo

La cultura es un medio, un fin y una condición del desarrollo. La proporción del Producto Bruto Interno vinculada a actividades culturales crece en todo el mundo. En la Argentina a principios de siglo XXI rondaba el 2,5% y en la actualidad se ubica alrededor del 3,8%. Según datos de la CEPAL, el 4,8% del empleo en la Argentina es “empleo privado cultural” y “empleo privado de actividades relacionadas a la cultura”. A esto hay que agregar otro 3% del empleo, proveniente del sector público. Ningún economista pensaría el PBI, el empleo ni las exportaciones sin considerar el peso de la cultura.

Al mismo tiempo la cultura no es solo un instrumento del desarrollo entendido como avance económico, sino el objetivo mismo del desarrollo entendido como realización del ser humano y de la vida social. El desarrollo cultural se refiere específicamente al proceso que incrementa la autonomía y libertad de los seres humanos. Las concentraciones de poder reducen diferentes autonomías de los países y de grupos sociales. El Estado debe procurar incrementar las autonomías.

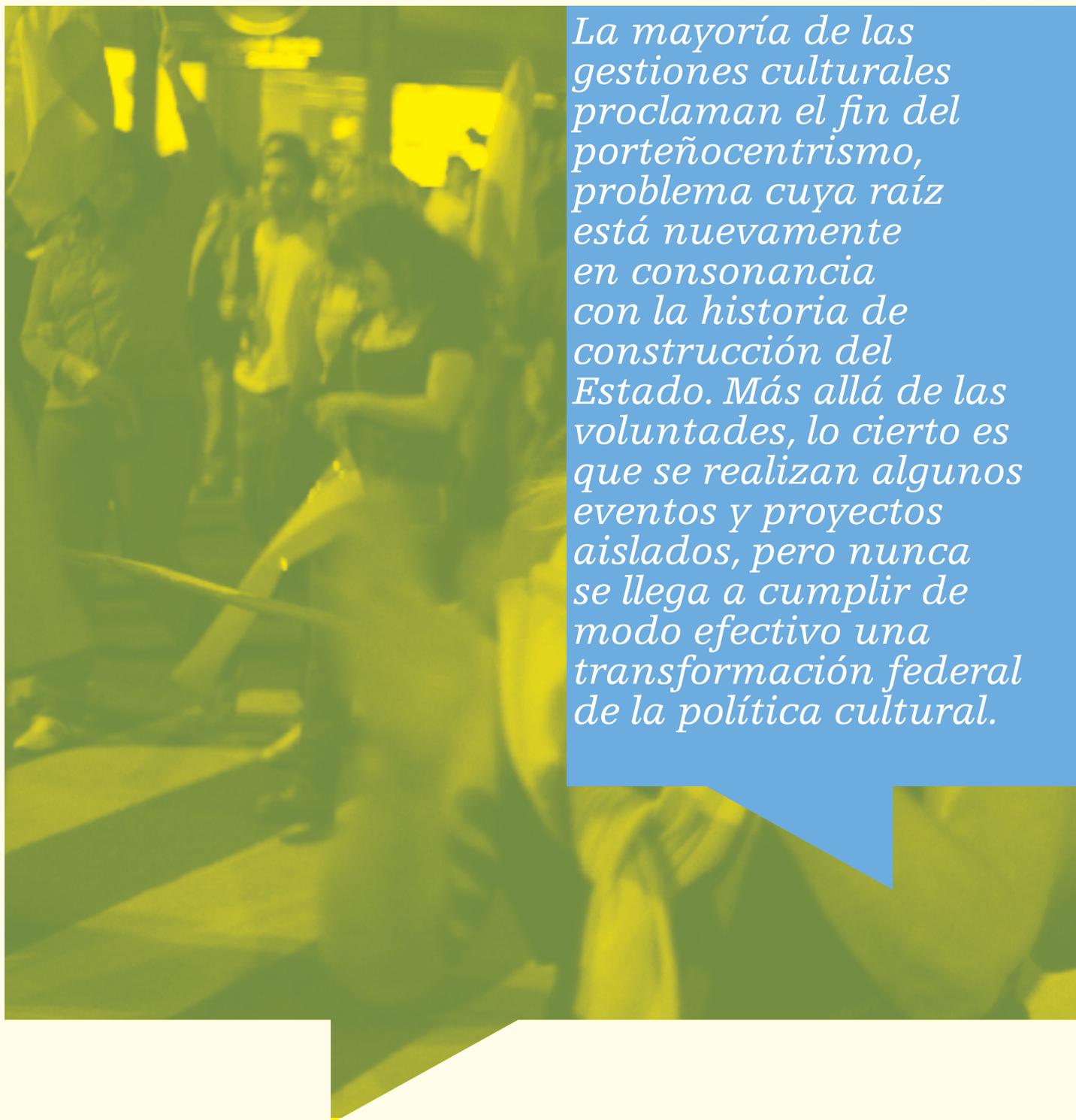
Por último, la cultura es una condición del desarrollo porque los valores, los sentimientos, los significados que tienen el trabajo, lo público, la democracia, inciden de modo decisivo en la economía y la política.

Las luchas por los valores e imaginarios no se ganan con buenas intenciones ni con ubicarse en el lugar correcto. Tampoco debe exagerarse el lugar de la información como si se tratara de una lucha entre datos, o entre verdades y mentiras. Por un lado, todas las verdades pueden verse corroídas cuando se pierde credibilidad en cuestiones de Estado, como las estadísticas o la transparencia. Cuando “transparencia” es un término apropiado

por la derecha, la izquierda perdió una batalla pública relevante. Por ello, el riesgo mayor para saldar las deudas de la democracia es quedar atrapados en históricos condicionantes argentinos: la dicotomía, la incompreensión de los apoyos sociales que logra el adversario, la identificación de “tener razón” con el triunfo asegurado y una verticalización de la política completamente ineficaz.

Cultura y democracia plantean una paradoja en la Argentina. No puede esperarse de una cultura política como la Argentina la sustentabilidad de un proyecto de transformación. Se trata de una cultura que genera dicotomías tan mal formuladas que lleva a la derrota a proyectos con logros innegables, una cultura obsesionada con sus pasados remotos del siglo XIX, una cultura donde anidan ilusiones primermundistas, una cultura donde también existe una minoría intensa que promueve la exclusión social de sectores de la población, una cultura política donde ningún actor relevante se obsesiona con trascender el doble estándar, y así podemos seguir.

Al mismo tiempo, todo proyecto de democracia con justicia social debe desplegarse apoyándose en dimensiones vivas de la cultura política. Por eso, un proyecto de desarrollo con justicia social requiere al mismo tiempo apoyarse en los aspectos positivos de la cultura argentina como apuntar a la transformación de problemas muy arraigados en la tradición nacional. ¿Cómo alguien que proviene de esa misma cultura puede realmente transformarla? Desplegando por presión de otros actores sociales e institucionales una mirada crítica y reflexiva sobre la propia cultura. Comprendiendo que si no se transforman las bases mismas de la imaginación social y política, las deudas de la democracia serán duraderas.



*La mayoría de las gestiones culturales proclaman el fin del porteñocentrismo, problema cuya raíz está nuevamente en consonancia con la historia de construcción del Estado. Más allá de las voluntades, lo cierto es que se realizan algunos eventos y proyectos aislados, pero nunca se llega a cumplir de modo efectivo una transformación federal de la política cultural.*



por E. RAÚL ZAFFARONI. *Profesor Emérito de la Universidad de Buenos Aires*

A 32 AÑOS DE LA VUELTA DE LA DEMOCRACIA, DEBEMOS CONVENCERNOS, DE UNA BUENA VEZ, DE LA NECESIDAD Y URGENCIA DE UNA PROFUNDA REFUNDACIÓN INSTITUCIONAL DE LA NACIÓN, QUE AYUDE A EVITAR UNA SITUACIÓN DE INESTABILIDAD Y EXTREMA INJUSTICIA QUE VUELVA PERMANENTE EL CAOS Y EL CAPRICHOS DE LA NUEVA HEGEMONÍA CONSERVADORA. UN PROBLEMA NO SOLO NACIONAL, SINO TAMBIÉN REGIONAL.

# COLONIZACIÓN Y CAOS INSTITUCIONAL



*Lo que vivimos hoy demuestra que la Constitución falla en su misma esencia institucional. Por cierto, es la única que tenemos, debemos usarla y tratar de cuidarla, pero no por eso debemos creer que es buena. Es decididamente mala: la realidad lo prueba. Sus enormes defectos han sido groseramente explotados por el tardocolonialismo que, a su amparo, nos endeudará por décadas.*

## 1.

### **El tardocolonialismo o fase avanzada**

El poder es lo que se ejerce cuando alguien determina conductas ajenas. Como tal, reconoce muy diferentes niveles. Centrándonos en el ejercido sobre el mayor número de personas a lo largo de la historia, vemos que los humanos de una sociedad fueron extendiendo su poder a otras, hasta que llegaron a hacerlo *planetario* a partir de la Revolución Mercantil del siglo XV.

La sociedad dominante requiere una estructura dominadora que, por lo general, debe responder a una forma *piramidal o de ejército*, es decir, corporativa, con sus elites privilegiadas controlando fuertemente a sus tropas.

La *planetarización* originaria del poder europeo la extendieron las potencias ibéricas sobre nuestra región en el siglo XVI, mediante la ocupación policial territorial, cuya mano de obra eran

los subalternos de la metrópoli (islámicos *reconquistados*).

La elite metropolitana sacralizó tanto la verticalidad de la sociedad ibérica, que no pudo adaptarse a las condiciones creadas por la Revolución Industrial del siglo XVIII y perdió el poder hegemónico, desplazado al norte europeo, en particular a Gran Bretaña. Esta crisis determinó el final del *colonialismo originario* en nuestra región, con las primeras luchas por el derecho al desarrollo humano o *guerras de independencia*.

El nuevo poder hegemónico planetario explotó a sus clases subalternas en fábricas y minas, nutridas por las materias primas de nuestras sociedades, no ocupadas directamente, sino mediante oligarquías locales proconsulares.

En la metrópoli fue el capitalismo explotador impiadoso, contra el que se alzaron los anarquistas y socialistas, y en la periferia se

manifestó sobre nosotros como *neocolonialismo* (aunque actuó como el colonialismo originario en el África subsahariana, reparada en la conferencia de Berlín de 1885).

La forma mediata de la ocupación *neocolonialista* puede distinguirse en tres etapas: 1) la de las *repúblicas oligárquicas*; 2) la de larga resistencia de los movimientos que continuaron las luchas por el derecho al desarrollo humano de la Independencia (a partir de la Revolución Mexicana de 1910), que enfrentaron y desbarataron a las oligarquías proconsulares; 3) la última, que tuvo lugar cuando el neocolonialismo ya no pudo ejercerse mediante las oligarquías, y decidió hacerlo por medio de las fuerzas armadas de la región, para lo cual las alienó largamente, alucinando una guerra entre *Oriente y Occidente*.

En tanto se produjo un fenómeno de transformación en las me-

trópolis del poder planetario. La tradicional coincidencia entre el *establishment* y el poder político se desequilibró a medida que el capital dejó de estar en manos productivas y se fue concentrando en enormes corporaciones transnacionales manejadas por empleados, que acabaron reconociendo que el poder político no les era necesario. Los políticos dejaron de mediar entre fuerzas productivas, porque del lado del capital sólo quedaron burócratas de corporaciones con invariable mandato de obtención de más renta en menos tiempo.

La especulación financiera y las *macroestafas* fueron naturales resultados de la abundancia de *petrodólares*, de la fácil obtención de ganancias por medios especulativos y de los empleados cuya *eficacia* fue demoliendo obstáculos éticos y legales. Los bancos estafan y crean *crisis* en las que extorsionan a los débiles gobiernos de las metrópolis. Los mayores productos ilícitos (corrupción, criminalidad organizada, evasión fiscal) se encubren en oscuras gestiones de los propios bancos o en refugios fiscales que nadie desarma, pese a la alardeada lucha contra el reciclaje de dinero, que no es más que la garantía de su monopolización bancaria en el norte.

Efectos de estos cambios fueron la llamada *crisis del Estado de bienestar* en el centro, y la *actual fase avanzada del colonialismo*, que vivimos en nuestra región.

Pero el reforzamiento vertical autoritario y la concentración de riqueza en las metrópolis, tanto como el *tardocolonialismo* regional, tienen por marco mundial una distribución de la especie en el planeta, donde un tercio gasta lo que no necesita y dos tercios sufre carencias básicas (una parte de lo necesario para sobrevivir). Los inmensos focos de injusticia provocan resistencias, algunas racionales y otras criminales, como errores de conducta inherentes a toda situación de inestabilidad y extrema injusticia. Los desesperados se precipitan hacia los centros, van quedando cadáveres en el camino y la xenofobia racista defiende los privilegios de quienes no quieren dejar de satisfacer las necesidades que les inventa la publicidad de las corporaciones.

Estas necesidades inventadas se satisfacen a costa del acelerado deterioro de las condiciones ambientales de habitabilidad humana del planeta, que va aniquilando la obra natural de millones de años y sigue quemando para energía los restos fósiles extraídos del cementerio de las especies extinguidas. Puede hablarse sin duda de una *tercera guerra mundial no declarada*, tal como lo señaló el Papa.

## 2.

### Nuestra situación actual

El colonialismo de esta fase avanzada no tiene las características anteriores: no nos ocupa territorialmente ni inmediata ni mediatamente, sino que nos controla cibernéticamente, mediante el poder transnacional de sus inmensas corporaciones.

Si nos limitamos a nuestro país, verificamos históricamente que nuestro Estado se fue armando al compás de las resistencias a las etapas anteriores del colonialismo. La Constitución de 1853-1860 sirvió para dar efectividad al voto popular en 1916. El neocolonialismo devolvió el golpe en 1930, para lo cual tuvo que quebrar la vigencia constitucional y fusilar por orden militar, dando lugar a una mancha que la oligarquía no pudo borrar nunca. En la etapa de lucha contra la oligarquía, Perón sancionó una Constitución social en 1949, para oponerla como obstáculo a una regresión, que llegó en 1955 y que se vio obligada a anularla por decreto, manchándose también en forma indeleble. En síntesis: esas regresiones neocolonialistas necesitaron, además de la fuerza, romper modelos jurídicos de Estado.

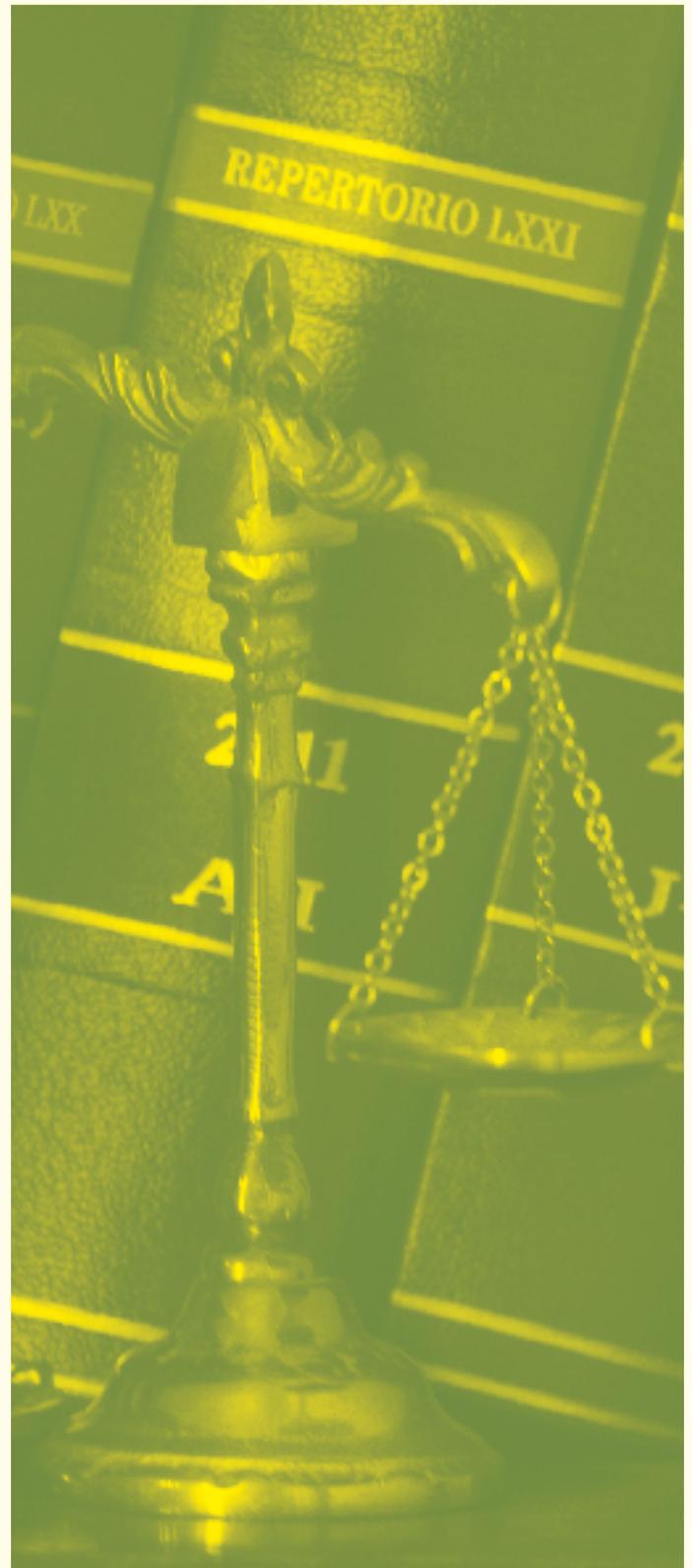
Su objetivo fue, en el caso de 1930, alinearnos como favorecidos por Gran Bretaña (el vicepresidente argentino dijo en Londres que para nosotros sería un honor pertenecer al *Commonwealth*). En 1955 se anuló la Constitución para incorporarnos al FMI y al sistema financiero mundial, como también para acabar con la propiedad estatal del subsuelo. El objetivo neocolonialista se logró en ambos casos, pero para eso debieron quebrar brutalmente la institucionalidad vigente.

El *colonialismo avanzado* es hijo de la *Revolución Tecnológica* de fines del siglo XX, y no de la *Industrial* del siglo XVIII, que había dado lugar al *neocolonialismo*. Se ha hecho del poder absoluto ganando por pequeño margen un *balotaje*, sin ningún costo institucional. Su instrumento más poderoso fue el monopolio mediático, que impidió poner en vigencia la ley antimonopólica, demorada por años por presión sobre los jueces.

En todos los ámbitos se reconoce que el monopolio es un fenómeno que lesiona la libertad de mercado, pero en nuestra región el monopolio mediático es glorificado como un canto a la libertad.

Por cierto que en las metrópolis colonialistas no lo toleran: se trata solo de un fenómeno regional latinoamericano. Suele decirse erróneamente que esos monopolios *están al servicio de las corporaciones*. No es verdad: si bien casi siempre respondieron a los intereses colonialistas en las anteriores etapas, en la actual la retribución de servicios les proporcionó un volumen tan enorme, que *forman parte de un entramado inescindible con las corporaciones*.

Son creadores de realidad –como es sabido conforme a lo elemental en las ciencias de la comunicación–, crean el mundo y determinan conductas, es decir, ejercen poder.



### 3.

#### Algo positivo existe: un modo más sutil

Pero el mundo ha cambiado en varios sentidos, y no todos son negativos. Salvo algunos focos particulares, las masacres no se toleran tan abiertamente. El *tardocolonialismo* debe ser un poco más sutil. Algo funciona en el plano de los organismos internacionales, que no pueden mostrarse como completamente inútiles, porque de ese modo pondrían en riesgo su propia siesta burocrática.

Las resistencias institucionales al colonialismo no podrían ser hoy tan brutalmente destruidas como otrora, porque su precio actual es algo mayor que el mero costo de una mancha histórica. Una masacre o una abierta torpeza institucional son actualmente un buen pretexto para imponer condiciones más leoninas en cualquier negociado tramado en los enrosques y contorsiones del *tardocolonialismo*, que no quiere mostrarse contaminado con las etapas colonialistas anteriores.

El objetivo colonialista sigue siendo el mismo: sumirnos en las redes del poder financiero mundial. En 1955 fue alinearnos con el FMI, en 1976 hacernos contraer una deuda sideral, hoy es volver a enredarnos en la deuda. Los créditos nunca se tradujeron en infraestructura para el desarrollo productivo, sino que fueron dilapidados en fugas de capital.

Pero los métodos son otros. Si observamos atentamente lo que está sucediendo en nuestro país, caeremos en la cuenta: a) Se fortalece el monopolio mediático. b) Se gobierna por decreto-ley. c) Se amenaza por resolución ministerial con negar el derecho de reunión. d) Se despide a miles de empleados públicos sin indemnización. e) Se desbaratan con eso los organismos de interés social. f) Se reforma la ley antimonopólica por decreto. g) Se proponen jueces de la Corte Suprema por decreto. h) Se amenaza a los gobernadores con restricciones en la coparticipación. i) Mediante esas coacciones se fuerza al Senado de la Nación a aprobar proyectos. j) Se viola la inmunidad de tránsito de una legisladora regional. k) Se quitan retenciones al agro por decreto. l) Se hace lo mismo con las retenciones a la minería. ll) Se amenaza a la Procuradora General con limitarle su mandato retroactivamente. m) Se advierte que hay demasiadas universidades. n) Se cancela en los medios oficiales toda voz disidente. ñ) Se presiona a los medios privados amenazándolos con retirarles la pauta publicitaria estatal.

Y, sobre todo, *lo que más interesa al tardocolonialismo*: o) Se ne-

gocia deuda injustamente reclamada en condiciones ventajosísimas para los acreedores. p) Con eso se deja expedito el camino para nuevos créditos mucho mayores. Se inicia un nuevo ciclo de endeudamiento internacional.

Es bastante claro que *el colonialismo avanzado procede en la actualidad explotando las grietas y huecos de los sistemas institucionales*, y, por cierto, pareciera que el nuestro no solo está agrietado, sino que le faltan paredes.

No se trata de una cuestión de personas, sino de fallas enormes en la ingeniería institucional. Cuando se proyecta una Constitución o una ley, no debe nunca presuponerse que todos somos buenos sino, por el contrario, que siempre hay uno malo y otro peor, e imaginar la hipótesis de que este aparezca y quiera hacer el máximo de daño, lo que invariablemente sucede.

Si alguna prueba faltaba para demostrar la pésima programación de nuestras instituciones, basta con echar una mirada a lo que está sucediendo. *¿Dónde están los controles judiciales? ¿Qué queda del Poder Legislativo? ¿Cómo se entiende que todo esto lo pueda hacer la voluntad de una persona, solo porque consiguió unos pocos votos más en el balotaje? ¿Hay algún monarca en el mundo con un poder semejante? ¿Qué clase de Constitución tenemos que permitió la neutralización de todos los controles y límites al poder de un Ejecutivo unipersonal omnipotente?*

Decidir los destinos de todos por décadas, priva a la mayoría del derecho a cambiar de opinión en el tiempo y, por cierto, una democracia que procede de esa manera deja de ser tal, aunque algunos la denominen *democracia plebiscitaria*. Es obvio que sería aberrante considerar *democráticos* al nazismo o al fascismo, por mucho que los haya votado una mayoría.

*Una Constitución es por esencia un código político que distribuye el poder, para que ningún sector pueda hegemonizarlo.* Las declaraciones de derechos son puro lirismo cuando la estructura institucional falla y es incapaz de promover su realización social: no hay quien convierta el *deber ser* en *ser*.

Lo que vivimos hoy demuestra que la Constitución falla en su misma esencia institucional. Por cierto, es la única que tenemos, debemos usarla y tratar de cuidarla, pero no por eso debemos creer que es buena. Es decididamente mala: la realidad lo prueba. Sus enormes defectos han sido groseramente explotados por el *tardocolonialismo* que, a su amparo, nos endeudará por décadas.



## 4.

### **Nuevo colonialismo: nuevos instrumentos defensivos**

Es absurdo que si el oponente cambia de armas y dispone de una ametralladora, nosotros sigamos defendiéndonos con lanzas y palos. Nuestra historia de diábolos y sístoles de movimientos populares no nos permite abrigar duda alguna acerca de que la pulsión incluyente volverá a triunfar en algún momento, porque los pueblos no se quedan quietos, y menos el nuestro, que ha generado una fuerte tradición.

Pero para esa ocasión –que con toda seguridad se dará– debemos tener presente que nos enfrentamos a un colonialismo cuya principal arma es la explotación de nuestros defectos institucionales, de los que abusa burdamente y se burla de nosotros alardeando de *democracia*, mientras ejerce un poder absoluto, que hoy no tiene ningún monarca del mundo.

Debemos ponernos a la altura de nuestro oponente colonizador y convencernos, de una buena vez, de la necesidad y urgencia de una profunda *refundación institucional de la Nación*.

Desde ahora debemos discutir los temas, darle el carácter de *idea-fuerza* a la *refundación institucional de la Nación*, como el verdadero instrumento de lucha anticolonialista de nuestro siglo y de nuestra posición en el mundo. Hoy no son los ejércitos los que paran al colonialismo, sino las instituciones.

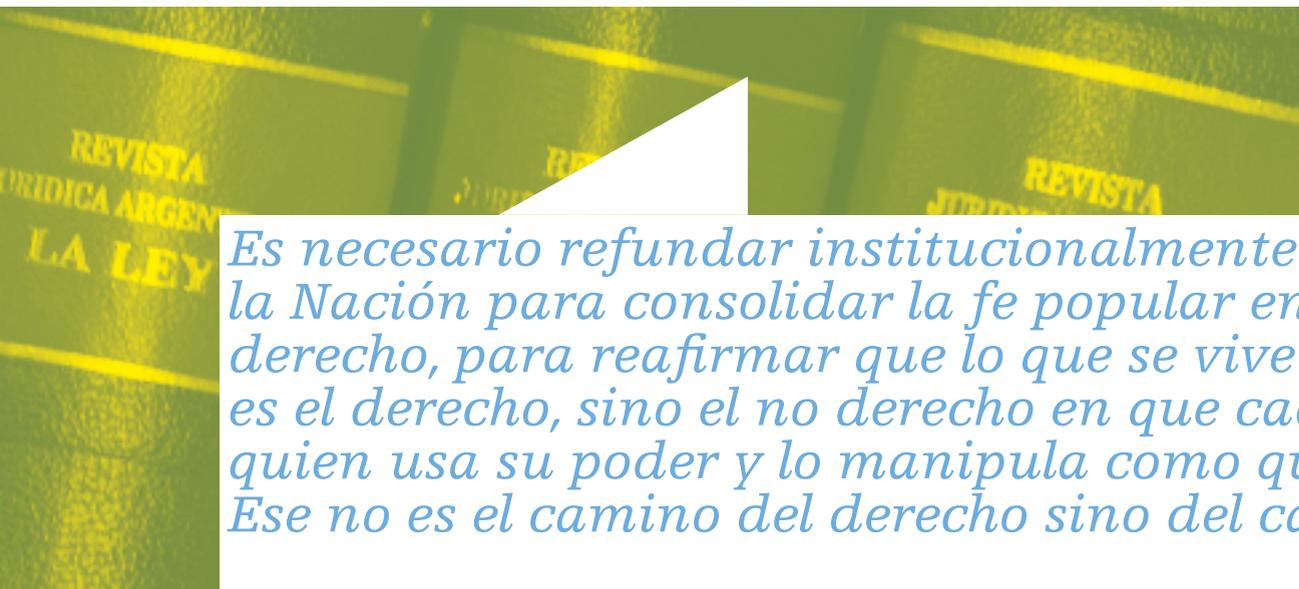
Las cuestiones son muchísimas y variadas, pero la complejidad no debe asustar a nadie, porque las respuestas no son patrimonio de ningún especialista, sino obra común de un pueblo que ha alcanzado un alto grado de instrucción y, sobre todo, de cultura.

*¿Es nuestro sistema presidencialista el mejor? ¿No nos convencemos de que es importante poder cambiar un gobierno que pierda la*

*mayoría sin necesidad de poner al sistema al borde de un abismo? ¿No creemos que es inadmisibile que una crisis política se convierta en crisis de sistema? ¿No sabemos que con el presidencialismo es imposible hacer acuerdos políticos? ¿No hemos visto el fracaso de toda tentativa de alianza política? ¿No vimos lo que sucedió con Ortiz-Castillo y mucho después con De la Rúa-Álvarez? ¿Vamos a seguir pensando que necesitamos un gobierno fuerte, cuando sabemos que eso no depende del título que le demos? ¿Seguiremos afirmando la tontería de que nos gustan los líderes? ¿Creemos acaso que los líderes los crea una Constitución? ¿No sabemos que cuando surge un líder que empatiza con el pueblo, brilla en cualquier sistema? ¿Nos creemos con menos neuronas que los europeos?*

Y podemos seguir preguntando: *¿Nos sentimos complacidos con una Corte Suprema de cinco jueces que resuelven en última instancia y en todas las materias? ¿No vemos que eso importa una concentración de poder muy poco republicana? ¿No sabemos por experiencia que nuestro control de constitucionalidad difuso y sin stare decisis sirve de muy poco? ¿No nos dice nada la experiencia de que el control difuso que permite a cada juez decidir lo que le parece en materia de constitucionalidad, no hace más que introducir el caos? ¿No hemos visto, acaso, a jueces que detienen la vigencia de una ley por años, cuando nadie tiene esa potestad constitucional en nuestro país? ¿No vemos que por la vía de una pretendida medida cautelar, cualquier juez sentencia antes de tiempo y en forma inapelable?*

*¿No sabemos que la Constitución no dice quién resuelve los conflictos de poderes? ¿Nos parece razonable que una misma ley que rige en todo el territorio pueda interpretarse de más de veinte maneras diferentes? ¿No sería preferible tener un tribunal constitucional en serio, cuya declaración haga caer la vigencia de la ley inconstitucional?*



*Es necesario refundar institucionalmente a la Nación para consolidar la fe popular en el derecho, para reafirmar que lo que se vive no es el derecho, sino el no derecho en que cada quien usa su poder y lo manipula como quiere. Ese no es el camino del derecho sino del caos.*

nal? ¿No sería mejor tener una corte de casación nacional que baje líneas de interpretación jurisprudencial?

Podemos seguir: ¿Sabemos qué es institucionalmente la Ciudad de Buenos Aires? ¿Alguien nos puede decir cómo se integra el Consejo de la Magistratura conforme a la Constitución? ¿Cómo se delimitan las atribuciones del Consejo de las del Poder Judicial? Y la que proviene de 1853, aún sin respuesta: ¿Nos parece correcto que el Poder Ejecutivo de turno sea quien distribuye como quiere los impuestos que paga todo el pueblo?

Y respecto de esos impuestos: ¿Nuestro sistema tributario es acaso el mejor? ¿Vamos a seguir tributando en base al consumo? ¿Es igualitario el impuesto que paga el gerente de trasnacional que el que paga el ex empleado cesanteado cuando deba comprar medio kilo de fideos?

Y dado que hablamos de impuestos: ¿Nos parece justo que debamos pagar con nuestros impuestos, a lo largo de diez, veinte, treinta o más años, la deuda que decide contraer por sí y ante sí un ejecutivo que se va en cuatro años? ¿No tardamos ciento veinte años en pagar la deuda contraída por Rivadavia con su famosa enfiteusis? ¿Dejaremos que los Rivadavia se reproduzcan cada tanto? ¿No sería mejor que por lo menos lo decida una mayoría calificada de representantes del pueblo?

Y en cuanto a la calidad de nuestra democracia: ¿Nos gustan los monopolios mediáticos que no se toleran en ningún país desarrollado? ¿Queremos conservar esas piezas del subdesarrollo propias de Latinoamérica? ¿Es bueno que un monopolio en red con las corporaciones transnacionales nos cree la realidad y nos imponga un discurso único? ¿Su prohibición no debiera tener jerarquía constitucional?

## 5.

### Las respuestas no son patrimonio de “técnicos”

Podríamos seguir con las preguntas y ensayar muchas respuestas, que nada de esto se resuelve en opiniones al paso, sino que son todas materias a discutir, a explicar, a aprender todos de todos, porque nadie tiene el monopolio del saber, las discusiones no pueden limitarse a los juristas, dado que las respuestas no son simples y en su mayoría –por no decir todas– son *políticas*. El jurista, sin duda, debe dar forma a las respuestas, pero las decisiones deben ser políticamente discutidas, partiendo de la *idea-fuerza* que sale de esta triste verificación actual, que nos enfrenta a un colonialismo avanzado cuya contención requiere nuevas armas. Fundamentalmente necesitamos pensar, estudiar lo que nos ofrece el constitucionalismo comparado, lo que han inventado las democracias más avanzadas, imaginar nuestro modelo propio, en síntesis, usar las neuronas para *refundar institucionalmente a la Nación*.

Nuestro pueblo ha empezado a creer en el derecho en los últimos treinta y tantos años de vida constitucional. Sus reclamos demuestran claramente que distingue entre el *derecho* y el *no derecho* de rúbricas convertidos en *escribidores* sofisticados, expertos en aprovechar las grietas de una institucionalización defectuosa.

Es necesario *refundar institucionalmente a la Nación* para consolidar la fe popular en el derecho, para reafirmar que lo que se vive no es *el derecho*, sino el *no derecho* en que cada quien usa su poder y lo manipula como quiere. Ese no es el camino del *derecho* sino del *caos*.



por **ALBERTO M. BINDER**. *Presidente del INECIP (Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales)*

A MÁS DE 32 AÑOS DEL RETORNO DE LA DEMOCRACIA, LA CRISIS DE LAS POLICÍAS DE INVESTIGACIÓN, LA CORRUPCIÓN DE LAS MISMAS Y LOS ESTRECHOS VÍNCULOS CON LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA HAN GENERADO EL AUMENTO Y LA EXTENSIÓN DE PRÁCTICAS DE EXTORSIÓN DE TIPO MAFIOSO Y LA INCAPACIDAD MÁS ABSOLUTA PARA INVESTIGAR Y PROCESAR LOS CASOS VINCULADOS CON LA CRIMINALIDAD MÁS GRAVE. MIENTRAS LA JUSTICIA PENAL FEDERAL RESISTE, CADA VEZ ES MÁS EVIDENTE LA NECESIDAD DE UNA PROFUNDA REFORMA.

# LA GRAN DEUDA INSTITUCIONAL PENDIENTE: LA REFORMA DE LA JUSTICIA PENAL FEDERAL



# I

Un tema poco estudiado del restablecimiento democrático es el de la política judicial. En particular, si tomamos nota de que, desde los inicios de la transición democrática, ya se plantea, como uno de los problemas centrales, la necesidad de construir una nueva administración de justicia para la naciente democracia. La inadecuación de los modelos existentes a las normas constitucionales y el compromiso final que los jueces habían tenido con el terrorismo de Estado fundaron la convicción de que esas estructuras eran un enclave autoritario y constituían una carga pesada para la nueva realidad política.

Carlos Nino, uno de los articuladores de esa política inicial, lo señalaba con claridad en un libro clave (*Un país al margen de la ley*): “La democracia requiere la observancia de las normas que han sido sancionadas por la regla de la mayoría luego de un proceso de discusión. En definitiva, la anomia que marca nuestra vida social y en parte nuestro subdesarrollo, es una deficiencia en la materialización de la democracia”, y por ello el primer gobierno de esa transición ya propuso, como la principal bandera de su campaña y como objetivo prioritario de su gobierno, restablecer el Estado de Derecho y la conciencia de juridicidad en la Argentina.

Ese proyecto inicial se materializó en varias vías de acción y líneas de reflexión. En primer lugar, era necesario realizar una “purga” de los jueces fuertemente comprometidos con la dictadura. Era indudable que la Corte Suprema de la dictadura militar debía ser reemplazada en su totalidad y así se hizo nombrando a juristas no comprometidos con el régimen y de prestigio. Entre ellos la presidencia en manos de Genaro Carrió era un signo de calidad intelectual y trayectoria, a la vez que marcaba un signo de compromiso con el Estado de Derecho. Sin embargo, si bien se realizaron algunos ajustes a la competencia de la Corte Suprema, y ella mismo dictó fallos que ordenaron su trabajo, poco se varió en su tradicional forma de funcionamiento, con elementos de delegación de funciones, falta de deliberación y transparencia que luego se agravaron en la medida que cambió

su integración por juristas adictos a los gobiernos sucesivos. A más de treinta años de entonces, estamos todavía enfrentando ese mismo problema y hoy, además de discutir sobre la idoneidad de quienes deben integrarla, nos debemos un debate sobre el modo de funcionamiento de la Corte Suprema y, por extensión, sobre la forma en que se realiza el control de constitucionalidad en nuestro país.

En segundo lugar, ya en los primeros años del nuevo gobierno democrático, se plantea un programa completo de reforma de la justicia penal cuyo eje consistirá en el cambio del viejo molde colonial de tipo inquisitorial por un nuevo sistema de tipo adversarial, tal como lo exige nuestra Constitución nacional. Al mismo tiempo, se propician fuertes cambios en la organización judicial, en la estructura de los fiscales y en la defensa pública. Se promueve la incorporación de jurados y en general la modernización de todo el sistema penal, incluso en las leyes de fondo. Si bien este proyecto solo se concreta parcialmente, deja marcado un rumbo que tendrá gran influencia en los Estados provinciales y luego también en otros países de Latinoamérica. Finalmente, estas líneas de acción van acompañadas por un nivel de reflexión política mayor. No en los ámbitos académicos, que en general han realizado en nuestro país un pobre acompañamiento de la política judicial, sino por la creación de una institución, el Consejo para la Consolidación de la Democracia que, bajo la inspiración y dirección del mismo Carlos S. Nino, propuso crear un ámbito de reflexión colectiva sobre las nuevas necesidades de la democracia. Si bien la duración de esta institución fue efímera, muchas de las personas que hoy todavía se dedican a los temas judiciales o institucionales pasaron o tuvieron sus puntos de contacto con ella y con el pensamiento de su inspirador. Existe, en consecuencia, un planteo novedoso de la política judicial en los albores de la transición democrática que, si bien no ha dado los frutos deseables, en especial en el sistema federal, logró establecer el horizonte de trabajo para las tres décadas posteriores.



## II

Sin embargo, cuando hace más de treinta años se intentó transformar toda la justicia penal federal, no se pudo. La resistencia de los jueces federales ya era por entonces una fuerza considerable, que los años acrecentaron a golpe de servicios a los gobiernos sucesivos y terminó convirtiéndose en el actor político más oscuro e incontrolable de nuestra sociedad. A mediados de los años noventa esa perversión aumentó en cantidad y calidad, mediante la relación promiscua entre los servicios de inteligencia y las investigaciones siempre poco transparentes de los funcionarios federales y ya se hizo notorio el ciclo clásico de la dependencia judicial: impunidad garantizada durante el ciclo de gobierno, comienzo de las negociaciones al final de ciclo y aceleración de las causas luego de cambiado el gobierno anterior. En consecuencia, una de las principales deudas de nuestra democracia en el plano institucional consiste en la incapacidad que se ha tenido para formar esa porción de la justicia penal que se ha caracterizado por el aumento y la extensión de prácticas de extorsión de tipo mafioso y por la incapacidad más absoluta de investigar y procesar los casos no solo de corrupción sino aquellos vinculados con la criminalidad más grave, que afecta a intereses sociales de gran magnitud.

Cualquiera que observe el funcionamiento de la actual justicia federal en todo el país se encontrará con una situación calamitosa. Burocratización, papeleo, incapacidad de llevar adelante investigaciones de gran magnitud, morosidad, delegación de funciones que hace que casos de una importancia enorme sean “llevados” por empleados y funcionarios que pululan a montones en secretarías mal organizadas. Papeles y más papeles, trámites y trámites que no conducen a ninguna parte. Los resultados están a la vista: impunidad estructural en temas de corrupción, una dedicación preponderante a las causas de narcotráfico de pequeña monta o de consumo personal, nulos resultados en casos de criminalidad económica y otras tantas ineficiencias en los tipos de criminalidad que, precisamente, causan los daños más graves a nuestra sociedad.

*Cuando hace más de treinta años se intentó transformar toda la justicia penal federal, no se pudo. La resistencia de los jueces federales ya era por entonces una fuerza considerable, que los años acrecentaron a golpe de servicios a los gobiernos sucesivos y terminó convirtiéndose en el actor político más oscuro e incontrolable de nuestra sociedad.*

Mucho peor es si se observa el “ciclo” de funcionamiento de esa justicia penal: cuando un gobierno declina, comienzan las “trativas” con quienes se espera que asuman la nueva etapa; luego de realizados pactos que permitan consolidar esta forma de poder y a los nuevos “operadores” judiciales, comienzan los “servicios” al nuevo gobierno que podrán consistir en cerrar los ojos ante causas sensibles o, al contrario, “activar” otras causas respecto del gobierno anterior o de opositores. Así transcurren los años necesarios, hasta que el ciclo recomienza. Desde hace más de veinte años que observamos este ciclo de “trabajo” que cada vez se vuelve más impúdico: pero la clase política se ha movido entre el miedo y la conveniencia, perpetuando este sistema. De la mano de este funcionamiento, que como es evidente nada tiene de estrictamente “judicial”, proliferan operadores político-judiciales, estudios jurídicos que se convierten en los que ahora tienen “llegada” y vínculos diversos con el mundo político y empresarial. Este tipo de funcionamiento se fortalece con el vínculo estrecho entre la justicia penal federal y la justicia electoral, que hace que algunos jueces federales, con competencia electoral, utilicen esas facultades para estrechar lazos con todo el sistema político. Por otra parte, a partir de los grandes atentados terroristas de la década de los noventa se estrechan los vínculos entre los servicios de inteligencia y la justicia penal. Aprovechando una

figura de excepción de la Ley de Inteligencia, que permitía la participación de inteligencia en investigaciones criminales –algo de por sí y por principio prohibido– se estandarizó y generalizó la utilización de esos agentes para simples tareas de investigación. La crisis de las policías de investigaciones y las disputas tradicionales entre la Policía Federal y la Policía Bonaerense, sumadas a la creciente desprofesionalización, burocratización y corrupción de esas fuerzas, crearon un campo favorable a la expansión ilegal de los servicios de inteligencia, sin control de ninguna especie, hacia el mundo judicial. Y esa expansión fue altamente funcional a la politización de la justicia penal federal, que a partir de ahora pudo profundizar los nexos con los hilos ocultos del poder político y económico. Los jueces utilizaron a los servicios de inteligencia y ellos utilizaron a los jueces, creando una zona gris que favoreció a la falta de transparencia en ambos sectores. Además, ahora los operadores judiciales y los estudios jurídicos conexos también tenían vínculos con el sistema de inteligencia que, por otra parte, concentraba el sistema de escuchas e interceptación de comunicaciones de todo el país. Este esquema de funcionamiento fue aprovechado por los distintos gobiernos, que permitieron que la perversión se agrandara y fortaleciera. Al mismo tiempo se frenaban todos los intentos de reforma que eran “informalmente” consultados con los jueces



federales, quienes de un modo directo o indirecto hacían llegar al Poder Ejecutivo su “disgusto” con las tentativas de reformas que los afectaban centralmente. Por ejemplo, no prosperaban los cambios en la legislación procesal que les quitaban la investigación a los jueces, o los proyectos que le sacaban el sistema de escuchas a la ex “SIDE”, y aun iniciativas parciales como la unificación de fueros impulsada por el ministro Gustavo Beliz durante el gobierno de Néstor Kirchner provocaron el disgusto de los federales y la “SIDE” hasta llevar a una notoria persecución judicial a dicho ministro. Por otro lado, los intentos de profesionalizar las áreas de investigaciones de la Policía Federal no prosperaban y, en términos generales, esa fuerza perdió protagonismo frente a los servicios de inteligencia o permitió una relación promiscua entre sus agentes de inteligencia policial y los agentes de inteligencia, pese a la notoria división de competencia y áreas de trabajo establecidas por la legislación policial y de inteligencia.

Finalmente, este esquema entró en “crisis” hacia el fin del mandato del anterior gobierno, cuando se rompen las relaciones con ciertos sectores de los servicios de inteligencia y el propio gobierno saliente no tolera que comience el nuevo ciclo de “diálogo” de la justicia federal con las nuevas autoridades, aun cuando fueran del propio partido gobernante. Las reformas a la

ley de inteligencia, la aprobación de nuevas leyes orgánicas del Ministerio Público y en particular un nuevo Código Procesal Penal Federal son aprobados ahora, rescatando los viejos intentos de cambio. No obstante el enorme avance que implicaron esas aprobaciones, una vez superada esta crisis de fin de mandato, se volvieron a construir acuerdos que implicaron la postergación de la entrada en vigencia de la nueva legislación procesal y una pérdida de profundidad de las reformas estructurales en el sistema de inteligencia.

Pero de un modo u otro se restableció el ciclo y hoy la justicia penal federal vuelve a reiterar su búsqueda de canales informales para relacionarse con el Poder Ejecutivo y el Sistema de Inteligencia. Quedó, como resultado de la crisis reciente, una nueva legislación procesal, todavía no vigente y una nueva estructura institucional de inteligencia pobremente implementada. Todavía no sabemos cómo se plantearán las nuevas relaciones con el actual gobierno, pero los vaivenes que existen alrededor de las relaciones entre el Ejecutivo y la justicia federal penal, la aparición de viejos operadores judiciales, que ya demostraron su poder en la configuración de la Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, y la anunciada postergación de la puesta en marcha de los cambios en la justicia penal federal, no son buenas noticias a la hora de saber cuándo se saldrá esta vieja deuda de la democracia.



*Una de las principales deudas de nuestra democracia en el plano institucional consiste en la incapacidad que se ha tenido para formar esa porción de la justicia penal que se ha caracterizado por el aumento y la extensión de prácticas de extorsión de tipo mafioso y por la incapacidad más absoluta de investigar y procesar los casos no solo de corrupción sino aquellos vinculados con la criminalidad más grave, que afecta a intereses sociales de gran magnitud.*

### III

Pero no quisiera terminar esta nota sin explicarle al lector no especializado cuáles son los contenidos centrales del cambio que resiste la justicia federal. El poder de esa justicia se construyó alrededor del juez de instrucción federal: un tipo de juez inquisidor que concentra tanto las facultades de investigar como las de controlar esa investigación. Por ejemplo, si cree necesario un allanamiento de morada, se autoriza a sí mismo; si quiere poner a alguien preso en prisión preventiva, simplemente lo dicta. Esa concentración de poder, utilizada además en el contexto de procedimientos oscuros, secretos o casi secretos por la práctica, escriturizados hasta la desesperación y alimentados por una burocracia que funciona a un ritmo discrecional y arbitrario, ha sido el gran motor del poder extorsivo de la justicia penal federal. Los cambios son simples. Frente a ese juez omnímodo se dividen las facultades procesales, de tal modo que son los fiscales quienes deben investigar y preparar los casos y el juez controla que no se violen garantías y luego un tribunal decidirá si la acusación fiscal se funda en prueba válida y suficiente y por lo tanto se puede condenar al acusado o debe ser absuelto. En tanto existe un juez imparcial, el imputado y el defensor pueden ejercer mejor sus derechos. En la actualidad el imputado tiene que defenderse ante un juez que, en la realidad, es quien lo está investigando y preparando la acusación. Aquí vale el viejo dicho: “Si el juez es tu acusador, entonces necesitás a Dios como abogado”. Lo que se llama pasar a los “sistemas acusatorios” significa dividir las funciones en el proceso penal de tal manera que si un fiscal necesita una orden de allanamiento se la debe pedir a un juez, quien controla su legalidad y pertinencia; si quiere que el imputado sea detenido en prisión preventiva se lo debe solicitar a un juez para que juzgue si ello es legal, necesario y no viola derechos fundamentales.

Nuestra Constitución nacional obliga a un sistema de ese tipo porque es el que mejor protege las libertades públicas; pero también por razones de eficacia necesitamos que los fiscales trabajen con la policía, armen equipos, planifiquen los casos, articulen con las medidas preventivas, etc. Todo lo que los jueces, por su independencia e imparcialidad, no pueden hacer. Este tipo de investigación segmentada, celular, por “oficios” (cartas pidiendo información que se demoran meses y meses), carente de imaginación y sustentada en simplemente hacer el trámite, es una

de las principales razones de la debilidad de los mecanismos para enfrentar a la criminalidad grave y de gran escala. También obliga a que exista un juicio de jurados y ya varias provincias han avanzado hacia ese sistema, que todavía se ve lejano en el mundo federal.

Que los fiscales preparen los casos trabajando junto con la policía, que litiguen ante jueces imparciales y que, en todo momento, el imputado pueda defenderse. Que el juicio sea verdaderamente oral y público (y no una lectura de actas) donde se produzca la prueba que fundará la condena. Ese es el programa constitucional y cualquier lector se sentirá azorado ante el hecho de que un programa tan obvio puede generar tantos debates y ser una de las principales deudas institucionales de nuestra democracia. Pero así es y no debemos perder de vista que tras esta simplicidad técnica se esconden los graves problemas políticos que señalamos en los puntos anteriores.

De la mano de este sistema simple se encuentra también la modernización de las organizaciones, el abandono del trabajo celular, donde cada oficina no se relaciona con la otra, la incorporación de tecnología y nuevos procedimientos de trabajo, la creación de instancias de planificación y control de gestión, etc. Estas medidas elementales son resistidas por un grupo profesional anticuado y obtuso, que se reproduce tenazmente en nuestras escuelas de leyes.

La pelea está abierta y muchos sectores sociales, académicos y también políticos la han visualizado como una pelea importante. De hecho, la gran mayoría de nuestras provincias han avanzado ya hacia este sistema y poco a poco van modernizando su administración de justicia penal. Pero la justicia penal federal resiste, y detrás de esta resistencia se esconde todo un estilo de ejercicio de las relaciones con el Poder Judicial y del mantenimiento de las relaciones de privilegio que necesitan impunidad estructural.

Esta deuda pendiente de nuestra democracia se enlaza con otras de mayor porte: que la ley valga para todos, que la igualdad sea un principio real, que los poderosos no hagan del abuso algo natural, que la cultura de la legalidad sea lo que debe ser, la protección del más débil frente a los factores reales de poder, acostumbrados a repartirse las ganancias y los privilegios o a usar el Estado en su propio beneficio.

EN LOS ÚLTIMOS AÑOS LA CUESTIÓN SECURITARIA GANÓ PROTAGONISMO, LLEGANDO INCLUSO A IMPONERSE POR MOMENTOS COMO RACIONALIDAD POLÍTICA DOMINANTE. EN UN ESCENARIO EN EL CUAL LA NORMATIVA QUE REGULA LA VIDA INSTITUCIONAL Y LA SUERTE DE LOS HOMBRES Y MUJERES QUE INTEGRAN LAS FUERZAS DE SEGURIDAD LLEVA MEDIO SIGLO DE ATRASO, VA SIENDO HORA DE PONER EN DISCUSIÓN LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR Y AVANZAR HACIA UNA LEY NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA EN CONSONANCIA CON LAS DÉCADAS DE ESTABILIDAD DEMOCRÁTICA QUE YA HEMOS CONSEGUIDO.



# DEMOCRACIA Y POLÍTICAS DE SEGURIDAD

por ILEANA ARDUINO. Abogada UBA con  
orientación en Derecho Penal, integrante de Inecip



**H**asta bien entrada la década de los '90, la cuestión de la seguridad ciudadana no tuvo un lugar visible en la vida política, ni en los debates públicos, tal como con otros temas donde sí la recuperación de la institucionalidad democrática fungió como bisagra. En clave comunicacional, la cuestión fue mutando desde las nociones o categorías policiales y/o delictivas hacia la identificación creciente de lo que fue construyéndose como el problema de "la seguridad". Ya en estos tiempos, pero más furiosamente en las dos primeras décadas de este siglo, la cuestión securitaria ganó protagonismo, incluso condicionando por momentos la discusión política e imponiéndose como racionalidad política dominante.

En todo caso, llegamos hasta estos días con un cabal conocimiento de que se trata de un área pendiente, signada por el agotamiento de formas de intervención propias del señorío de la autonomía policial y el involucramiento activo de esos estamentos en el crimen que estaban llamados a controlar, también como forma de regulación.

El asesinato del reportero gráfico José Luis Cabezas dejó todo particularmente al descubierto, y si bien otras provincias como Mendoza y Santa Fe venían tomando nota de la cuestión policial como un problema que reclamaba nuevas respuestas políticas, fue a partir de aquel hecho y la obscena red de complicidades que quedó en evidencia que la seguridad mostró hasta qué punto resultaba una agenda apremiante para el poder político y la estabilidad democrática. A partir de allí entonces es que empiezan a plantearse discusiones paradigmáticas acerca de las formas de gestión de la seguridad, definidas por los expertos principales como las estrategias de doble pacto, y que más allá de las posiciones antagónicas, no dejan de reconocer que estamos ante un tema de imprescindible preeminencia.

Por otro lado, un dato que todos los análisis también consideran protagónico para explicar la creciente atención sobre las cuestiones de seguridad, obsesiva en ciertas coyunturas, es el crecimiento constante y sostenido de los delitos, en particular delitos violentos, en toda la región. Si bien considerando la tasa de homicidios cada 100.000 habitantes la realidad local es mucho menos comprometida que la de otros países, lo que es indiscutible es que hubo un marcado crecimiento y en ese sentido el dato adquiere enorme relevancia para explicar la cuestión aquí.

En otro orden, mientras la cuestión de la seguridad asociada al delito común, urbano, iba ganando presencia, también se produjo una creciente instalación –más producto de la resistencia popular que de la atención mediática que sí concitaba el delito, por cierto– en torno a casos de abuso policial y ejecuciones extrajudiciales, conocidos popularmente como casos de "gatillo fácil".

Esas circunstancias, desde otra perspectiva, también ayudaron a mostrar cuánto restaba, y resta aún, para que la democratización efectiva llegara al campo de la seguridad. Aun así la única reforma de relevancia a nivel nacional en materia de seguridad y derechos humanos, ya limitada en su impacto por la falta de cambios más profundos, fue la que se derivó del caso "Bulacio".

Walter Bulacio, que en abril de 1991 tenía 17 años, fue detenido en una razzia de las por entonces tan habituales, episodio que culminó con su detención ilegal y posterior muerte como consecuencia de los golpes y torturas a que fue sometido en una dependencia de la Policía Federal Argentina (PFA). Ese hecho puso en discusión la extensión de las facultades discrecionales de la PFA que por entonces, edictos policiales mediante, era ama y señora de la libertad y la vida de las personas, valiéndose muy especialmente de la detención con fines de averiguación de identidad.

Llega entonces en 1992, como resultado de una fuerte lucha social encarnada institucionalmente por la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI) y con mucha

valentía por la abuela de Walter, la ley 23.952. En todo caso, solo se acotaron algunos márgenes de actuación relativos a la detención que pasó a llamarse “Demora”, y que sólo procedía cuando hubiera motivos razonables para sospechar que una persona estaba cometiendo o por cometer un delito o contravención, que debía ser siempre sometida a control judicial y que la situación de privación de libertad nunca podía extenderse más allá de las diez horas.

Ese intento de establecer límites fue valioso pero muy limitado, de hecho no solo no conjuró el abuso policial que siguió siendo moneda corriente en el territorio de la entonces Capital Federal de la Nación, sino que en nada modificó, hasta estos días, la situación en las demás provincias.

*El restablecimiento de programas de control de uso de la fuerza, el desarrollo de protocolos de intervención para que la labor policial no anule sino que proteja derechos en contextos de manifestaciones públicas, la previsión en la intervención especializada y sensible frente a ciertos conflictos o personas, mayor transparencia y acceso al control externo en relación con las detenciones y sus condiciones, son parte de una agenda mínima de trabajo de control de la violencia institucional.*

## Las dos primeras décadas: entre la transición democrática y la visibilización del problema

En cuanto al diseño institucional, durante las dos primeras décadas de democracia las intervenciones más relevantes estuvieron signadas por la necesidad de acotar el campo de intervención de las Fuerzas Armadas en la escena política. El andamiaje normativo fue montado, en gran medida, para neutralizar la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior tal como lo demuestran los debates parlamentarios que –entre mediados de los '80 y el año '92– se dieron al amparo de la discusión de las leyes de defensa y seguridad interior.

Así, fue con la sanción de la Ley de Seguridad Interior (N° 24.059) y su extenso debate parlamentario que quedó claro que aquella completaba el objetivo de estricta separación entre defensa exterior y seguridad interior que había comenzado a perfilarse diez años antes, con la sanción de la Ley de Defensa Nacional (N° 23.554).

La ley atendió entonces la aludida restricción a la intervención regular de fuerzas armadas en temas de seguridad con algunos lineamientos para la articulación política de los mecanismos e instancias de coordinación que la propia ley fijaba pero no definía sustancialmente criterios orientadores para la gestión de la seguridad, ni era la época en que esas herramientas normativas se planteaban como una necesidad.

Ese proceso quedó además condicionado por el largo tiempo que insumió la adhesión de las provincias a la Ley N° 24.059, unos 12 años, lo que implicó prácticamente que aquella, en lo que por entonces podían considerarse aspectos sustanciales, se mantuviera sin ser aplicada. Por lo demás, las áreas de gestión en materia de seguridad fueron siempre estructuras de rango subalterno, limitadas a intervenciones puramente formales, salvo mínimas excepciones.

Llegamos así al 10 de diciembre de 2010, fecha de creación del Ministerio de Seguridad de la Nación. Por primera vez en toda

su historia el gobierno nacional dotó a la autoridad civil de estructura burocrática acorde con el desafío que supone el gobierno político de las fuerzas de seguridad y más aún, del desarrollo de una política pública integral de seguridad en clave federal. El contexto de la decisión fue elocuente. En el mismo momento que en la Casa Rosada se celebraba el día internacional de los derechos humanos, la entonces presidenta Cristina Fernández de Kirchner anunció la creación del ministerio con una perspectiva amplia, no limitada a la gestión de los componentes policiales y sobre todo, enmarcada en una perspectiva de derechos humanos.

No debemos olvidar que unos diez años antes, en 1999, el entonces gobernador Ruckauf había ganado una elección montado en el eslogan tan demagógico como siniestro de “meter bala a los delincuentes”, eslogan que se tradujo en una escalada de violaciones a los derechos humanos, agravando además la crisis de seguridad en la provincia. Diez años después, esa decisión presidencial tan claramente expresada constituyó un punto de quiebre que permitía avizorar un avance hacia nuevos paradigmas; se abandonaba –aunque siempre está retornando– desde el más alto lugar de poder aquella retórica falaz que insistía en que, para garantizar seguridad, los derechos y garantías son un obstáculo.

Una aclaración adicional. Del carácter federal de nuestro sistema de organización política en materia de seguridad, atento la regla de que los gobiernos locales conservan para sí todo el poder no delegado expresamente en el gobierno federal (Constitución Nacional, arts. 1°, 5°, 75 inc. 12), son los gobiernos locales quienes se reservan las competencias y responsabilidades atinentes a seguridad y justicia de modo tal que cada una de las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (aún no completamente) cuentan con sus policías y estructuras judiciales. A eso se suman las responsabilidades específicas del gobierno nacional y sus cuatro fuerzas policiales y de seguridad. Lo que se propone aquí, aunque puede traducirse en políticas locales, está pensado en clave nacional.



*Ya a poco de andar puede decirse que más allá de cierto uso distorsionado de retóricas más modernas y menos reaccionarias, el nuevo gobierno ha emprendido el camino de la reducción de complejidades, esquivando así toda posibilidad de gobierno eficiente de la seguridad.*

*Si bien considerando la tasa de homicidios cada 100.000 habitantes la realidad local es mucho menos comprometida que la de otros países, lo que es indiscutible es que hubo un marcado crecimiento y en ese sentido el dato adquiere enorme relevancia para explicar la cuestión aquí.*

## **El Ministerio de Seguridad de la Nación ¿y después?**

Decíamos que la creación del Ministerio de Seguridad supuso una oportunidad para el despliegue de una política integral. Y ciertamente varias de las medidas que se estiman impostergables desde una perspectiva democrática asomaron o fueron al menos esbozadas en su diseño inicial pero, a poco más de un año, la decisión del propio Poder Ejecutivo nacional de volver sobre sus pasos dejó nuevamente en suspenso la posibilidad de la transformación, reforzando así el tono monocordemente policial de la gestión, con pequeñas innovaciones, neutralizadas en su capacidad de impacto por el hecho de ser desplegadas en un contexto de prácticas, relaciones de poder y mañas centenarias. Las cosas empeoraron en diciembre de 2015, declaración de emergencia mediante. Ya a poco de andar puede decirse que más allá de cierto uso distorsionado de retóricas más modernas y menos reaccionarias, el nuevo gobierno ha emprendido el camino de la reducción de complejidades, esquivando así toda posibilidad de gobierno eficiente de la seguridad. Se opta en estos días por respuestas enlatadas, sin diagnósticos adecuados. La instalación en particular de la guerra contra el crimen organizado como eje articulador de las intervenciones, además de inconducente, lo único que esclarece es la enorme incapacidad para proponer y llevar adelante una política efectiva en la materia. En particular, esas recetas se pretenden innovadoras en el mismo momento en que países que ya transitaron esa vía señalan que poco se ha resuelto; más bien es mucho lo que se ha agravado la situación a causa de ellas; a puro espectáculo mediático, el descontrol político sobre los componentes operativos y la discrecionalidad que siempre desemboca en abusos, muerte, violencia, son notas claras ya presentes de este desatino a conciencia en el que nos han metido.

*En cuanto al diseño institucional, durante las dos primeras décadas de democracia las intervenciones más relevantes estuvieron signadas por la necesidad de acotar el campo de intervención de las Fuerzas Armadas en la escena política.*

## La democracia y las políticas de seguridad: cuentas pendientes

A continuación se enumeran algunas líneas de acción, muchas de ellas condensadas en el “Acuerdo por la Seguridad Democrática”, una iniciativa intersectorial y multipartidaria que ya en 2009/2010 había logrado fijar consensos mínimos sobre cuáles eran los pilares indispensables de una política de seguridad democrática con perspectiva federal. Se trata de los trazos más gruesos, a nuestro juicio ineludibles para configurar un escenario de transformaciones reales, resumidos en cinco puntos.

### a) Desarrollo de una perspectiva federal sustancial

En seguridad las llamadas políticas federales se limitaron a la articulación –en exceso protocolar– a través del Consejo de Seguridad Interior, junto con momentos de transferencias presupuestarias, sin control ni coordinación, en base a sabe quién qué diagnósticos y qué prospectivas.

Aquí también primó la autonomía policial, llevando ventajas importantes a las autoridades políticas; esa lábil articulación política convive con un entramado complejo de relaciones informales entre las fuerzas de seguridad, los gobiernos locales, etc., generando auténticas agendas ocultas, o sencillamente completa descoordinación. Los papelones de enero pasado, durante la captura de los prófugos del triple crimen, son solo un vistazo fugaz de lo grave que es esto.

Tal como ocurre con la educación o la salud, la Nación debe fijar estándares mínimos exigibles en materia de seguridad democrática que hagan posible una política coherente aun en la diversidad que define al federalismo. Y debe hacerlo incluso en interés de sus responsabilidades estrictamente federales. La eficacia frente a la criminalidad compleja debe contar con la adecuada articulación de recursos y facultades dependientes de autoridades de distintos niveles. A eso se suma que sobre un mismo fenómeno cada área de gobierno comparte responsabilidades que mal administradas neutralizan la eficacia de los esfuerzos del otro. Por ejemplo, puedo ser muy eficaz con mi política de persecución penal de la trata –responsabilidad del gobierno federal– pero si las condiciones de control y habilitaciones de locales o la policía de trabajo –que son resortes de gobiernos locales– no están alineadas en esos objetivos, es poco probable obtener resultados.

Hay todo un modo de relación por construir entre la Nación y las provincias, incorporando más sustancialmente la dimensión regional, que ya no puede transitar por los carriles de las falacias a las que conduce una versión formalista de federalismo, que habitualmente se invoca para deslindar responsabilidades. Probablemente sea hora de poner en discusión la ley de seguridad interior y avanzar hacia una ley nacional de seguridad pública en consonancia con las décadas de estabilidad democrática que ya hemos conseguido.

### b) Establecimiento de criterios mínimos en materia de prácticas policiales y violencia institucional

Decíamos más arriba que uno de los asuntos que ha visibilizado el tema policial como un problema pendiente de la democracia es la persistencia de prácticas de abuso y violencia por parte de tales instituciones, en particular, sobre los sectores populares. Al sistema internacional de protección de los derechos humanos llegan casos originados en abusos cometidos por policías de todo el país, por lo que urge actualizar las normativas así como remover aquellas manifiestamente inconstitucionales fijando pisos mínimos en materia de facultades policiales, insostenibles desde el punto de vista de respeto a los derechos humanos. El cumplimiento de la sentencia internacional en el caso Bulacio, en cuanto exige al Estado argentino adoptar medidas para garantizar la no repetición de hechos de esas características, sigue pendiente.

No debe entenderse esta propuesta como un acto de fe plena en la eficacia de las reformas normativas. Una política adecuada de control y monitoreo de la violencia institucional debe acompañar esos cambios, donde las normas solo funcionan como horizonte de expectativas, criterios de orientación. El restablecimiento de programas de control de uso de la fuerza, el desarrollo de protocolos de intervención para que la labor policial no anule sino que proteja derechos en contextos de manifestaciones públicas, la previsión en la intervención especializada y sensible frente a ciertos conflictos o personas, mayor transparencia y acceso al control externo en relación con las detenciones y sus condiciones, son parte de una agenda mínima de trabajo de control de la violencia institucional.

### **c) Nuevos marcos normativos para el personal y la carrera policial**

¿Es necesario seguir teniendo cuatro organismos distintos en materia de seguridad a nivel federal? ¿Debe la distinción ser institucional o por competencias? ¿Es conveniente, pensando la articulación con el poder judicial, que las policías mantengan bajo su órbita estructuras investigativas? ¿O deben ser abocadas solo a tareas de carácter operativo y preventivo? ¿Mantiene algún sentido profesional el mantenimiento de escalafones dentro de los cuerpos policiales? ¿Deben fijarse criterios mínimos de formación y pautarse una carrera profesional previsible y plausible para quien opte por la profesión policial? ¿Cómo enfrentar en democracia los reclamos sectoriales desde la perspectiva laboral: sindicalización policial sí o no?

Aquí sólo algunas de las preguntas a las que urge responder con nuevas regulaciones sobre los recursos policiales. Hasta estos días las leyes (cuando no se trata de decretos-ley de gobiernos de facto tal como ocurre con la PFA) que regulan la vida institucional y la suerte de los hombres y mujeres que integran las fuerzas de seguridad, en su gran mayoría también a nivel de las provincias, llevan medio siglo de atraso. Han sido producidas con otras visiones, bajo la matriz de la de vieja doctrina de la seguridad nacional y no responden en nada a las necesidades de la época. Su pervivencia es posible además porque las falencias obvias que producen marcos regulatorios tan añejos han sido “subsannadas” con la delegación en órdenes del día, reglamentos internos, una maraña indescifrable de normas que ya ni siquiera es posible saber qué regulan.

Con acierto, el Acuerdo por la Seguridad Democrática, al reaccionar frente al absurdo de la emergencia en seguridad declarada recientemente, señala este aspecto como una de las cuestiones fundamentales.





#### **d) Asumir la complejidad: reconocer la centralidad de las políticas de prevención e intervención multiagencial frente al delito y la violencia**

Las gestiones en seguridad abandonan en la práctica aquello que los diagnósticos corroboran, los expertos recomiendan, e incluso los políticos acuerdan en afirmar hasta que les toca gestionar: la centralidad de la prevención en sus distintos niveles como herramienta privilegiada, antes que la intervención represiva, asumiendo que la multicausalidad sostiene las expresiones de violencia y delito. Un primer paso es jerarquizar esas políticas y luego dotarlas de recursos para que no se agoten en el “tallerismo”, puedan hacerse cargo de la multiplicidad de estrategias de intervención que la prevención reclama, todo ello sin policIALIZAR las políticas sociales pero tampoco alentando que las políticas sociales y/o de prevención de adicciones, como sucede hoy, estén en manos de las fuerzas policiales.

En cuanto a la multiagencialidad, todo está por hacerse. Es algo mucho más complejo que la concurrencia conjunta de distintos actores institucionales, lo cual reduce el debate a quién coordina esa intervención y luego las agencias insisten con sus políticas vistas sectorialmente sin que haya oportunidad para pensarlas concurrentemente orientadas a un objetivo complejo, el de la prevención. Eso aún debe ser construido, hacen falta matrices conceptuales, relevamiento de experiencias, que marquen un camino en el que los esfuerzos coordinados del Estado sean efectivamente la suma de perspectivas y no el atiborramiento de intervenciones conjuntas pero desconectadas.

#### **e) Contar con política de información y sobre todo... usarla para gestionar**

No se trata solo de producir estadísticas, que son imprescindibles, mejorando la calidad con que son producidas, más aún si podemos aprovechar que por estos días se ha dejado atrás el error de no haberlas publicado durante casi diez años. Pero junto con ello resulta indispensable el desarrollo de políticas de información no como un fin en sí mismo sino contributivas del proceso de toma de decisiones frente a los casos pero también para la planificación. En el ámbito de las políticas públicas, cualquiera sea el sector de que se trate, nadie propone seriamente prescindir de las políticas basadas en evidencia. Eso mismo debe ocurrir en el campo de la seguridad. La propuesta de crear un Observatorio Permanente del delito y la violencia mantiene absoluta pertinencia. Una última cuestión, referida a la información, es su articulación, distinguir los niveles de uso y evitar su acumulación y no desatender la profesionalización en materia de inteligencia criminal, cuestión que aquí nos limitamos a apuntar.



por **STELLA MARIS MÁS ROCHA**. *Profesora Adjunta de Política Educacional. Universidad Nacional de San Martín /Univ. Nacional de Luján*

por **SUSANA E. VIOR**. *Profesora Emérita /Directora Maestría en Política y Gestión de la Educación. Universidad Nacional de Luján*



EN LOS ÚLTIMOS 25 AÑOS SE DIERON DOS PROCESOS DE REFORMA EDUCATIVA. A PARTIR DE 2003 ES POSIBLE IDENTIFICAR ALGUNAS RUPTURAS CON LOS PRECEPTOS DE LOS '90, PERO SOBRESALEN LAS CONTINUIDADES, Y SI BIEN LA SITUACIÓN HA MEJORADO, SIGUEN SIN CUMPLIRSE LAS METAS FIJADAS. EN LA BÚSQUEDA DE ALTERNATIVAS PARA LOGRAR LA INCLUSIÓN DE LOS SECTORES MÁS DESFAVORECIDOS SE PERDIÓ DE VISTA EL OBJETIVO PRINCIPAL Y SE REFORZARON Y NATURALIZARON LAS DIFERENCIAS. ESTA SIGUE SIENDO UNA DE LAS PRINCIPALES DEUDAS DE NUESTRA DEMOCRACIA.

## VIEJOS Y NUEVOS PROBLEMAS DE NUESTRO SISTEMA EDUCATIVO



**E**n los últimos 25 años se dieron dos procesos de reforma educativa: uno en la década de 1990 y otro a partir de la presidencia de N. Kirchner. Los cambios adoptados no fueron originales, se desarrollaron en la mayoría de los países de la región, enmarcados en los procesos más amplios de reformas estructurales del Estado. Las medidas político educativas definidas por los organismos internacionales fueron aplicadas, con diferentes matices y en diversos momentos, en casi toda América latina.

En la Argentina, la autodenominada “transformación educativa” transfirió responsabilidades financieras y de gestión de la Nación a las provincias (Ley de Transferencias N° 24.049/91), reestructuró los históricos niveles educativos, suprimió el secundario a partir de la creación de la Educación General Básica y un Ciclo Polimodal, extendió la obligatoriedad escolar a 10 años, definió a la familia como agente natural y primario de la educación (Ley Federal de Educación N° 24.195/93), diversificó la oferta de instituciones universitarias y de carreras orientadas a dar respuestas a “necesidades locales”, permitiendo el arancelamiento e impulsando la descentralización salarial en la universidad (Ley de Educación Superior N° 24.521/95). Estrechamente articuladas con las políticas económicas, sociales y culturales que llevaron al país a una de las mayores crisis de su historia, significaron un retroceso en los intentos por democratizar la educación y el sistema en su conjunto iniciados con la recuperación de las instituciones constitucionales a fines de 1983. Entre sus consecuencias se destacan la desaparición de la escuela secundaria, especialmente la técnica, la creación de diferentes estructuras educativas en las provincias –incluso, estructuras disímiles en el interior de cada jurisdicción– y con distintas posibilidades de conducción técnico pedagógica y de financiamiento.

Con el siglo XXI, después de la crisis de 2001-2002 y de la movilización de amplios sectores sociales, se inicia un nuevo ciclo de reformas educacionales gestadas a partir de una evaluación superficial y sesgada sobre el origen del deterioro que siguió a las políticas implementadas en los '90. A través de una lectura

típica del pensamiento único, se atribuye al neoliberalismo de esa década la responsabilidad por el deterioro en los resultados de la escolarización, pero se utilizan renovados mecanismos de pseudoconsulta para recoger opiniones y propuestas para la superación de los problemas identificados y solo se cuestiona la Ley Federal de Educación de 1993.

A partir de 2003 es posible identificar algunas rupturas con los preceptos de los '90, pero sobresalen las continuidades, ahora integrantes de un denominado –según diferentes autores– neokeynesianismo, neodesarrollismo, “neoliberalismo de Tercera Vía”. La sanción de la numerosa legislación educacional reiteró los modos de hacer política a través de la “concertación” y el “consenso” como estrategias que hicieron vivir, nuevamente, la ilusión de un proceso de reforma democrático y participativo. Tanto el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) como el Consejo Federal de Educación (organismo no representativo de los electores ya que está integrado por funcionarios de los ministerios de Educación nacional y provinciales) han jugado un papel central. La mayoría de las leyes educacionales del período ha sido sancionada por iniciativa del PEN, desconociendo o ignorando los proyectos que, sobre cada tema, presentaron diferentes bloques partidarios.

En el sistema educativo se ha borrado cada vez más el límite entre lo público y lo privado a través del énfasis puesto en la legislación, en quién es el que “gestiona”, y por la incorporación, en pie de igualdad, de instituciones públicas, privadas, de organizaciones no gubernamentales y/o de iniciativa social bajo el argumento de que la educación es “responsabilidad de todos”.



*Con el siglo XXI, después de la crisis de 2001-2002 y de la movilización de amplios sectores sociales, se inicia un nuevo ciclo de reformas educacionales gestadas a partir de una evaluación superficial y sesgada sobre el origen del deterioro que siguió a las políticas implementadas en los '90.*

### **Promesas no cumplidas**

En 2006, con la sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN) N° 26.206, se recupera la enseñanza secundaria como nivel y se establecen trece años de escolaridad obligatoria para todo el país. Casi una década después, sólo el 61% de los alumnos matriculados finaliza la escuela secundaria.

Otras leyes del período se propusieron también metas ambiciosas que no lograron plasmarse aún en medidas efectivas y universales:

► *Escolarización en el nivel inicial:* la Ley de Financiamiento Educativo (N° 26.075/05) plantea que el incremento del presupuesto destinado a Educación (6% del PBI) tenía, como uno de sus objetivos prioritarios para el año 2010, “incluir en el nivel inicial al 100% de la población de 5 años de edad y asegurar la incorporación creciente de los niños y niñas de 3 y 4 años, priorizando los sectores sociales más desfavorecidos” (art. 2° inc. a). En 2010, según el Censo Nacional de Población, 644.210 niños entre 3 y 5 años (35% del grupo de edad) no asistían a la escuela, casi 60.000 de ellos tenían 5 años. No está de más recordar que la obligatoriedad de la sala de 5 fue establecida en 1993 por la Ley Federal de Educación. La situación del nivel ha mejorado aunque siguen sin cumplirse las metas fijadas: en 2014 cursaban primer grado de primaria 19.250 alumnos que no habían asistido a la sala de 5 años. El problema más extendido se encuentra en el conurbano bonaerense. Parece importante precisar que la expansión de la matrícula del nivel inicial –como la de los otros niveles del sistema– se ha dado principalmente por el crecimiento del sector privado: entre 2003 y 2013 el sector público se incrementó un 22% mientras que el privado lo hizo en un 57%.



► *Jornada completa o extendida en educación primaria*: la ley N° 26.075 también propuso “lograr que, como mínimo, el 30% de los alumnos de educación básica tengan acceso a escuelas de jornada extendida o completa, priorizando los sectores sociales y las zonas geográficas más desfavorecidas” (art. 2° inc. b). En 2014, solo tres de las 24 jurisdicciones del país pudieron cumplirlo: Tierra del Fuego, 48,2%; Ciudad de Buenos Aires, 36,1%; Córdoba: 34,9%. En el conurbano bonaerense únicamente el 4,4% de los alumnos de educación primaria asistía a este tipo de instituciones. La diferencia entre las escuelas del sector público y privado se acentúa notablemente, llegando estas últimas –en algunas provincias– a duplicar o triplicar la cantidad de alumnos que asisten a la escuela por más de 4 horas diarias. Menos del 20% de las escuelas primarias del país cuenta con jornada extendida o completa. Este hecho muestra la urgencia de crear nuevas escuelas y/o ampliar la infraestructura edilicia de las existentes para dar respuesta a las necesidades de la población y a las prioridades que la normativa fijó.

Sorprende negativamente que un número importante de alumnos asiste a instituciones educativas en “turno intermedio”: en primaria, en 2014, sobre un total de 10.326 matriculados en este turno, 8.803 concurrían a escuelas públicas. Las provincias que concentran la mayor cantidad de matrícula en primaria con solo tres horas de clase diaria son: Formosa, Santiago del Estero, Buenos Aires, Salta y Jujuy. En el nivel secundario, eran 8.271; 6.222 de ellos correspondían a escuelas públicas. No hemos encontrado referencia alguna a este problema ni en la literatura académica ni en los documentos oficiales, pero hay numerosos ejemplos de que el tema sí ha sido objeto de preocupación por parte de las familias.

► *Analfabetismo*: la Ley de Financiamiento Educativo también se propuso “erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional” (art. 2° inc. 3). Según el Censo 2010, más de 600.000

personas mayores de 10 años eran analfabetas (la provincia de Buenos Aires concentra el 28% de los analfabetos).

► *Días de clase*: la ley del Ciclo Lectivo Anual estableció 180 días de clase para los niveles obligatorios. Desde el momento de su sanción ese mínimo se ha incumplido reiteradamente. A pesar de ello, en 2011 por Resolución N° 165 del Consejo Federal de Educación, se elevó a 190 días, objetivo que en 2012 sólo fue alcanzado por cinco provincias y en 2014 por dos.

No hay información oficial que indique por qué no se cumplieron los objetivos planteados en 1993, en 2003, ni en 2005 y, por lo tanto, por qué es necesario proponer “nuevos”, aunque no necesariamente otros. La redefinición constante de las metas y de los plazos para alcanzarlas habilita iniciar períodos de reformas con *nuevas* propuestas.

Hay coincidencias entre este proceso y el que siguen los organismos internacionales y los gobiernos que firman acuerdos. Las metas acordadas en 1990 (en la “Declaración Mundial sobre Educación para Todos” en Jomtiem) fueron retomadas en el año 2000 en Dakar (en el Foro Mundial de Educación). En Mar del Plata, 2010, durante la XX Cumbre Iberoamericana de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno, se firmó el documento “Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”. En 2015, en Incheon (República de Corea), ministros y funcionarios admitieron no haber alcanzado la educación para todos y se comprometieron a definir prioridades y objetivos a cumplirse, esta vez, en 2030. La estrategia es proyectar metas para el futuro, sin establecer los compromisos financieros correspondientes, y alejar del campo de trabajo la necesidad de adoptar medidas inmediatas.



## El papel de los organismos internacionales

La política educacional de la etapa que se inicia en 2003 se corresponde con el momento en que los organismos revisan las recomendaciones previas a partir de las “lecciones aprendidas” y/o “derivadas de la experiencia”. En las décadas de los '80 y '90 el énfasis de sus propuestas estaba colocado en el nivel primario. En años recientes, tanto el BID como el BM han elaborado numerosas recomendaciones que no están distantes de las planteadas en décadas anteriores, centradas en la reforma de la escuela secundaria como estrategia para lograr la cohesión social en el contexto de “la sociedad del conocimiento y la información”: incorporar las TICs en el aprendizaje de los jóvenes y en la formación de docentes; identificar a la escuela como espacio de prevención de embarazos, de enfermedades de transmisión sexual, como lugar del aprendizaje de la tolerancia y como instrumento de competencia; reconocer los riesgos de la inversión pública en educación secundaria (ya que posee menor tasa de retorno); crear sistemas de incentivos y rendición de cuentas para las instituciones y los docentes; otorgar autonomía administrativa y pedagógica a las escuelas. La preocupación por la calidad, el reemplazo de la igualdad y la democratización por la equidad, el diseño de instrumentos de evaluación y seguimiento o monitoreo de resultados, la rendición de cuentas (*accountability*), están presentes en las políticas de los últimos 30 años. Sin embargo, la prioridad en el pasaje del “elitismo” a la “inclusión”, el “empoderamiento” de los docentes y jóvenes (concebidos como factor social de riesgo para la gobernabilidad de los países pobres y/o agentes positivos de cambios económicos y sociales en un contexto de desarrollo de las TICs), la articulación del Estado con la sociedad civil, aparecen como acciones propias para el siglo XXI. Se vincula a la educación secundaria con el ejercicio de la ciudadanía y la construcción de la tolerancia.

## Algunas cifras

A pesar de las limitaciones para el trabajo con la información estadística, es posible dar cuenta de tendencias generales que se verifican en el período estudiado:

- ▶ El mayor crecimiento se registra en el sector privado, acentuando el fenómeno de la privatización de la educación y de la política educativa por la intervención de grupos, sectores e instituciones particulares en las instancias encargadas del seguimiento y la evaluación, y en los espacios ministeriales de asesoramiento y consulta.

- ▶ Por primera vez disminuye la matrícula en la escuela primaria, y ese descenso tiene su origen en la pérdida de 382.368 alumnos en la educación pública.

- ▶ El aumento de la cantidad de alumnos en la escuela secundaria pública en el período 1996-2003 fue mayor que entre 2003 y 2013 (13% y 12%, respectivamente), aun cuando en 2006 se estableció la obligatoriedad. En la privada el crecimiento fue del 12% y 19%, respectivamente.

Los históricos problemas del secundario (repitencia, sobreedad, abandono) permanecen a lo largo de la última década pero se acentúan en las instituciones públicas:

- ▶ La tasa de repitencia en las escuelas públicas triplica a la de las privadas en el período 2003-2012, tanto en el Ciclo Básico como en el Orientado; es un fenómeno naturalizado pero, también, encubierto a partir de la adopción de medidas técnico pedagógicas que procuran que los estudiantes no repitan sin que ello sea garantía de aprendizaje.

- ▶ La sobreedad aumenta; en las escuelas públicas, casi la mitad de los estudiantes tiene una edad superior a la esperada.

- ▶ La tasa de abandono interanual se duplica en las escuelas públicas, siendo más acentuada en el Ciclo Orientado.

El papel del Estado como evaluador se ha profundizado. La Argentina no solo realiza pruebas nacionales (ONE) para “medir”

*Menos del 20% de las escuelas primarias del país cuenta con jornada extendida o completa. Este hecho muestra la urgencia de crear nuevas escuelas y/o ampliar la infraestructura edilicia de las existentes para dar respuesta a las necesidades de la población y a las prioridades que la normativa fijó.*

la calidad de la educación (a través de resultados de aprendizajes) sino que también participa de evaluaciones internacionales como PISA de la OCDE y del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación de OREALC-UNESCO. Aun con las críticas que se puedan formular, los datos muestran que –en el período estudiado– sólo hubo leves mejoras en los niveles de desempeño medio y bajo en el caso de los ONE, pero que la situación relativa de la Argentina en el conjunto de los países evaluados por PISA ha empeorado entre 2006 y 2012. En la investigación “La evaluación de la calidad como política para el mejoramiento de la enseñanza secundaria. El caso de la CABA (1992-2013)”, que realizamos en la Universidad Nacional de Luján, planteamos que las evaluaciones están cada vez más distanciadas de las prioridades y de la realidad cotidiana de las instituciones; la información que se obtiene no llega a las escuelas ni a los profesores, pero termina siendo vinculada principalmente con lo que sucede –o no sucede– dentro del aula y con la actividad de los docentes. Los resultados no involucran, en el proceso de reflexión, a los funcionarios gubernamentales y su desempeño, ni extienden su análisis a otros factores asociados, como la organización de los tiempos y espacios destinados a la enseñanza, las características institucionales, los efectos de otras políticas educativas o sociales, las condiciones de vida y de trabajo tanto de los docentes como de los alumnos y sus familias. Parece haberse renunciado a un diagnóstico de base más amplia para analizar no solo las “prácticas institucionales”, o las “prácticas docentes” sino también las “prácticas estatales”, entendiendo a estas últimas como el conjunto de políticas públicas sectoriales e intersectoriales que contribuyen a delimitar las condiciones de vida y de apropiación de los bienes sociales por parte de la población, en este caso, el bien “educación”. La duración de la jornada escolar, así como la cantidad de días de clase, impactan en la “calidad” de la educación. Transcurridos ya 13 años desde la sanción de la ley N° 25.864, llama la atención que se haya incrementado el número de estudiantes secundarios matriculados en escuelas con turno intermedio: entre 2008 y 2014 se duplicó, tanto en el Ciclo Básico como en el Orientado. Esto permite inferir que el cumplimiento de la obligatoriedad de la escuela secundaria y la expansión del nivel, en algunas provincias, se produjeron a partir de la reducción en el número de horas de clase. Miles de adolescentes que *deben* asistir a la escuela para percibir el subsidio correspondiente a la Asignación Universal por Hijo (AUH) lo hacen en el turno intermedio de instituciones públicas.

*En las décadas de los '80 y '90 el énfasis de sus propuestas estaba colocado en el nivel primario. En años recientes, tanto el BID como el BM han elaborado numerosas recomendaciones que no están distantes de las planteadas en décadas anteriores, centradas en la reforma de la escuela secundaria como estrategia para lograr la cohesión social en el contexto de “la sociedad del conocimiento y la información”.*



## Diferentes escuelas secundarias para diferentes sectores sociales

La recuperación de la democracia, en 1983, propuso democratizar el sistema educativo y sus instituciones. Una de las medidas más importantes fue la eliminación de los exámenes de ingreso y los cupos en las escuelas secundarias públicas dependientes del Ministerio de Educación. Esto implicó un significativo aumento de la matrícula aunque se produjeron, al mismo tiempo, problemas derivados de la incorporación de sectores sociales que accedían a estas escuelas por primera vez, con docentes que no habían sido preparados para atender esa expansión y con una infraestructura edilicia insuficiente para ese crecimiento (proceso no novedoso si se analiza el desarrollo del nivel a lo largo del siglo XX).

A comienzos del nuevo siglo, y como uno de los efectos de la crisis económico-política de 2001-2002, se crearon nuevos formatos escolares diseñados para quienes nunca habían accedido a la escuela secundaria y/o no lograban permanecer en ella. Aun con características y recursos disímiles, las propuestas de “inclusión educativa” coinciden en reconocer como problema el formato de la denominada “escuela media tradicional”: disciplinas organizadas en asignaturas que se cursan en simultáneo, necesidad de aprobar todas las asignaturas para pasar de un año a otro, repitencia como mecanismo institucional para quienes no aprueban, exigencia de asistir diariamente, etc. Valga el ejemplo de dos iniciativas del PEN que difieren en objetivos, alcances, recursos, inversión presupuestaria y condiciones de trabajo de los docentes:

► *Plan FiNes*: en 2008, el Consejo Federal de Educación aprobó la creación del Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios. En 2012 se aprobó su extensión hasta 2015. El FiNes se plantea la incorporación de adolescentes y adultos que abandonaron o nunca iniciaron la escuela primaria o secundaria. Funciona en “sedes” (escuelas, dependencias municipales, centros deportivos, locales partidarios, iglesias, ONGs, casas particulares, etc.), con una estructura organizativa mínima (1 secretario/a y 4 tutores por sede), con docentes (no necesariamente titulados) precariamente contratados por cuatrimestre y organización curricular flexible. Según datos oficiales, ya cuenta con más de 500.000 graduados.

► *Escuelas secundarias técnicas dependientes de universidades nacionales*: tienen como destinatarios a adolescentes pobres que residan en el área de influencia de la universidad (en general, repitentes y/o que han abandonado la escuela). En 2014 se



crearon 3 escuelas en: UNSAM (Orientación en Industrias de Procesos), UNDAV (Orientación en Construcciones), UNQUI (Orientaciones: Industrias de Procesos, Programación –Informática– y Alimentos). En 2015 se sumaron la UBA (Orientaciones: Tecnologías de la Información y Comunicación y Mecatrónica o Robótica) y la UNGS (Electrónica, Bachillerato Orientado en Lenguas Extranjeras y Bachillerato Orientado en Comunicación). Se plantean con formatos innovadores en jornada completa: no tienen repitencia (tanto la asistencia como la aprobación es por asignaturas y no por año), los docentes han sido seleccionados por las universidades y son designados por cargo (y no por horas cátedra), cuentan con dos vicedirectores (académico y sociocomunitario) y tutores por curso, ofrecen desayuno y vianda. El ministerio aporta los recursos para construcción del edificio escolar, salario del personal docente y gastos para el funcionamiento cotidiano (comedor, micros para traslados de estudiantes, etc.).

Junto con las medidas educacionales mencionadas se han adoptado, también, políticas sociales focalizadas destinadas a tener impacto sobre la superación de la pobreza y, en consecuencia, en la escolarización de los más pobres:

► *Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH)*: establecida por decreto de necesidad y urgencia N° 1602/2009 del PEN, modifica la ley N° 24.714 que, en 1994, había “ajustado” el régimen de asignaciones familiares establecido en 1968, que cobraban todos los trabajadores en situación de dependencia.

Reconoce que “esta medida por sí no puede garantizar la salida de la pobreza de sus beneficiarios y no puede ubicarse allí toda la expectativa social, aunque resultará, confiamos, un paliativo importante... No implica necesariamente el fin de la pobreza, pero inculcablemente ofrece una *respuesta reparadora a una población que ha sido castigada por políticas económicas de corte neoliberal*”. Se trata de un subsidio mensual “condicionado”, destinado a niños y adolescentes (hasta 18 años de edad), que exige asistir a la escuela y realizar un control sanitario anual (cumplimentando el plan de vacunas obligatorias). Diversos especialistas plantean que hay dificultades para medir el impacto de la AUH en la reducción de la pobreza, pero señalan que habría resultados alentadores sobre los niveles de asistencia escolar. Si bien hoy tiene más de 3.500.000 beneficiarios, no es universal, sigue siendo una política focalizada pues se calcula que más de 2 millones de niños no reciben ningún ingreso por derecho. Se reduce el concepto de igualdad a la idea de focalización, renunciando deliberadamente a otras estrategias de políticas universales.

► *Becas PROGRESAR*: creado en 2014, el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina constituye un nuevo esquema condicionado de transferencias de ingresos a jóvenes entre 18 y 24 años que no trabajan, trabajan informalmente o tienen un salario menor al mínimo, vital y móvil. Los destinatarios están obligados a inscribirse en el sistema educativo formal, en el Plan FiNES o en Centros de Capacitación Laboral acreditados en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

*A comienzos del nuevo siglo, y como uno de los efectos de la crisis económico-política de 2001-2002, se crearon nuevos formatos escolares diseñados para quienes nunca habían accedido a la escuela secundaria y/o no lograban permanecer en ella. Aun con características y recursos disímiles, las propuestas de "inclusión educativa" coinciden en reconocer como problema el formato de la denominada "escuela media tradicional".*

## Reflexiones finales

El siglo XXI se ha iniciado con nuevas reformas educativas que, a través de la firma de acuerdos y metas y la sanción de nueva legislación educacional, se proponen alcanzar los objetivos que otras normas legales no cumplieron, postergando reiteradamente los plazos para hacerlos efectivos.

Tanto en las formas de "hacer política" como en las medidas adoptadas, se evidencian continuidades entre los '90 y la etapa iniciada en 2003. En tanto no cambió la distribución regresiva del ingreso, no se han resuelto los altos porcentajes de desempleo, subocupación y condiciones de trabajo precario. En ese contexto, el Estado se asume como garante del derecho a la educación, junto con otros actores sociales, extendiendo la obligatoriedad escolar, incrementando el presupuesto destinado a educación y desarrollando numerosas políticas focalizadas para intentar paliar los efectos de la política económica. Insistimos en afirmar que, a pesar del intento por resaltar –en el discurso– su papel principal en materia educacional, el Estado ha acentuado el énfasis en las políticas de evaluación y asistencia social. Los cambios han sido acompañados por un discurso gubernamental de "inclusión social" junto con el despliegue de un conjunto de políticas públicas (educativas, sociales, laborales) destinadas a que los más pobres estén incluidos en el sistema educativo (o en circuitos paralelos).

Las medidas adoptadas respecto de la escuela secundaria y sus estudiantes siguen sin revertir los históricos problemas que afectan al nivel (el abandono, la repitencia, la sobreedad, la "calidad" y la diversidad de instituciones para los diferentes sectores sociales) y, a la vez, se crean nuevos, como la existencia de estudiantes atendidos en una jornada escolar reducida. Al identificar bajos resultados obtenidos en pruebas estandarizadas con pobreza, se convierte en natural lo que es social y políticamente producido. Se adoptan estrategias pedagógicas de recuperación y tutoría, identificando como principales responsables de la situación a los docentes. Estas medidas no fueron acompañadas por cambios en la infraestructura, equipamiento y formación de personal para atender a los adolescentes más pobres que están doblemente obligados a asistir a la escuela: en primer lugar, porque la ley lo exige pero, también, como condición para el cobro de una parte significativa de la AUH. La obligatoriedad de la escuela secundaria constituye, entonces, un mecanismo de *inclusión forzada* ya que ningún adolescente puede ser excluido de ella.

Si bien se ha ampliado la población escolarizada en el nivel, se ha llevado a cabo aplicando estrategias de bajo costo, en las que se acentúa la diferenciación entre instituciones según el sector social que atienden. Esto es esencial en el capitalismo pero parece necesario enfatizar las dimensiones que alcanza esa diferenciación en las últimas décadas. El despliegue de programas alternativos a la escuela, para los más pobres, evidencia el reforzamiento y la naturalización de las diferencias a través del discurso de la inclusión: todos pueden ir a la escuela pero cada uno a la suya. La diferenciación, así, aparece legitimada.



# LO QUE SE LOGRÓ, LO QUE FALTA Y LO QUE HAY QUE DEFENDER EN LAS UNIVERSIDADES NACIONALES

por **ADRIANA PUIGGRÓS**. Pedagoga.  
Presidenta de la Asamblea Nacional del Frente  
Grande



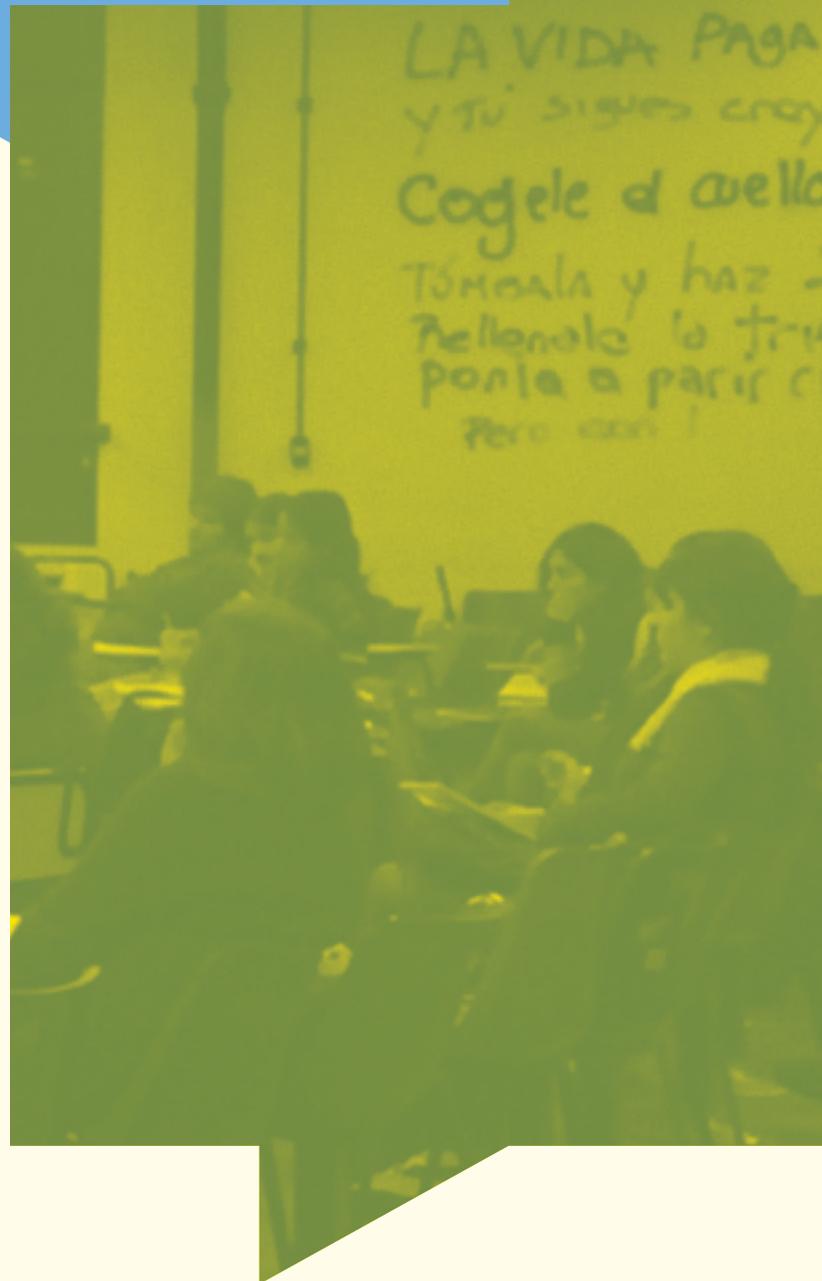
EN LOS ÚLTIMOS DOCE AÑOS LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA PASÓ A DEFINIRSE COMO UN DERECHO UNIVERSAL Y EL GOBIERNO DESARROLLÓ POLÍTICAS PÚBLICAS TENDIENTES A HACERLO EFECTIVO, UTILIZANDO QUIZÁ COMO PRINCIPAL HERRAMIENTA LA AMPLIACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA MISMA. SIN EMBARGO, DESDE EL NEOLIBERALISMO SE SIGUE DENOSTANDO A LA UNIVERSIDAD GRATUITA POR RAZONES IDEOLÓGICAS. ANTE ESTE NUEVO ESCENARIO, ES MOMENTO DE DEFENDER LA UNIVERSIDAD PÚBLICA, AUTÓNOMA Y LAS MODIFICACIONES PRODUCIDAS EN LA ÚLTIMA DÉCADA.

**E**s conveniente empezar por una síntesis de la política universitaria de los últimos doce años, tratando de informar de manera equilibrada entre cifras en ocasiones disímiles (Ministerio de Educación de la Nación, organismos de Educación de provincias, Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina –ODSA, UCA–, Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina –CTERA–, entre otras). La educación universitaria pasó a definirse como un derecho universal y el gobierno desarrolló políticas tendientes a hacerlo efectivo. En 2003 el presupuesto universitario representaba 0,33% del PBI; en 2014 superó el 1%; el incremento fue de 1.489%. Uno de los mayores aciertos consistió en afectar la distribución territorial de la enseñanza universitaria, aunque careció de una planificación estratégica que dirigiera el crecimiento y la distribución de la educación superior. No obstante, la intención fue llevar la universidad a los sectores estructuralmente marginados de sus recintos, lo que motivó la creación de diez nuevas casas de altos estudios: UN “Arturo Jauretche” de Florencio Varela, UN de Avellaneda, UN de Chaco Austral, UN de José C. Paz, UN de Moreno, UN de Río Negro, UN de Villa Mercedes, UN del Oeste, UN de Almirante Brown y se nacionalizó la Universidad Pedagógica de la Provincia de Buenos Aires (UNIPE), la mayor parte de ellas muy exitosas desde el punto de vista académico y de su impacto social. En 2001 el país tenía 1.412.999 estudiantes universitarios; en 2013 alcanzó a 1.912.406, o sea que se incrementó la población

universitaria en un 35%. Aunque no haya sido la intención, la fundación de universidades en el conurbano bonaerense comenzó a solucionar el problema de superpoblación que afecta a la Universidad de Buenos Aires. La discriminación encubierta que realiza el CBC de la UBA es una pobre propuesta a un problema que, como quedó demostrado, tiene otras soluciones posibles. Hay más de 499.000 nuevos estudiantes universitarios en la Argentina de los cuales el 78% estudia en universidades públicas y el 22% en privadas. En 2001 se graduaron 65.104 estudiantes, y 175.374 en 2013, es decir que se registró un incremento porcentual interanual entre 2001 y 2013 del 80% de graduados por año. En 2003 la transferencia a las universidades nacionales fue de 2 mil millones de pesos, en 2014 de 31.781 millones de pesos. Durante 2003 se otorgaron 2.726 becas; en 2013, 47.296. En 2003 se asignaron 6.810.000 pesos a becas; en 2013 se superaron los 260 millones para ese destino. El programa de infraestructura universitaria constituyó una de las novedades más fuertes en un país donde las instalaciones y el equipamiento de las casas de altos estudios estaban abandonados desde décadas atrás. Se realizaron 222 obras y 33 se encuentran en ejecución, con una inversión de 1.130 millones; fueron 695.000.000 en obras terminadas y 435.000.000 en obras en ejecución. El programa de repatriación de investigadores fue un éxito que comenzó a aportar conocimiento en diversas actividades. Los planes estratégicos Agroalimentario y agroindustrial, Industrial y de Ciencia y Tecnología, cuyo desarrollo está mutilando el actual gobierno, re-

*Durante medio siglo las universidades privadas mantuvieron un ritmo de crecimiento lento, constituyendo una proporción mucho menor que las públicas y estas últimas conservaron mayor prestigio nacional e internacional. Desde la década de 1980 la clase media comenzó a elegir las universidades privadas con más asiduidad.*

querían miles de técnicos y universitarios, así como el conjunto de la industria y el comercio privados, los programas culturales, deportivos y también el Estado. Este último requiere incorporar, con criterios razonables, cuadros estables, con diversos grados de especialización y múltiples oficios, salvo que se lo conciba solamente como un instrumento de coerción a favor de las corporaciones financieras. El establecimiento de las universidades como consultoras privilegiadas del Estado durante el gobierno de Néstor Kirchner fue una medida acertada, precisamente para dotar al Estado de los mejores cuadros del nivel educativo superior. El presidente Mauricio Macri la derogó mediante el decreto 336/2016. En cuanto al gobierno de las universidades, las gestiones del Frente para la Victoria respetaron el artículo 75, inc. 19, que establece la autonomía y autarquía de las universidades nacionales, así como los principios de libertad de cátedra y cogobierno, con más consecuencia incluso que los gobiernos en la llamada "Edad de Oro" (1955-1966) de la universidad argentina, período en el cual estuvieron excluidos docentes e investigadores de filiación peronista. El Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) funcionó a pleno, emitiendo numerosos documentos político educativos de acuerdo entre los distintos sectores que lo componen, radicalismo, peronismo e independientes. La distribución del presupuesto universitario entre las casas de altos estudios se hizo durante más de una década por acuerdos del CIN.



## Un breve recorrido retrospectivo

A meses de haber asumido Arturo Frondizi como presidente de la Nación, debió resolver una de las controversias que delinearón uno de los aspectos más importantes de la educación superior de cara al futuro, como fue la reglamentación del decreto 6.403/55 de la Revolución Libertadora, que autorizaba a las universidades privadas a otorgar títulos profesionales habilitantes. La disputa entre educación pública o estatal o privada o particular terminó en el sentido instalado desde la década de 1880, aunque los sectores más reaccionarios siguieron acusando al liberalismo universitario, y mucho más al nacionalismo popular de aspirar al monopolio estatal de la educación superior. Lo que estos últimos pretendían era que el Estado fuera el principal responsable del conjunto de la actividad de las universidades, públicas y privadas, como quedó demostrado en la ley 13.031/47, la reforma constitucional de 1949 (que sustituyó a la ley 157/1885 o Ley Avellaneda) y estableció la autonomía universitaria, y en el decreto 29.337/1949 que suprimió por primera vez en el país el arancelamiento universitario. La ley 20.654/1974, cuya aplicación se vio interrumpida por la intervención de las universidades por parte del gobierno de Isabel Perón, iba en el mismo sentido: los profesionales e investigadores lo son para el conjunto de la sociedad y no para parcelas o secciones territoriales o de clase, por lo cual el Estado debe ser quien, en última instancia, garantice su idoneidad, así como los fondos públicos destinados.

*En 2003 el presupuesto universitario representaba 0,33% del PBI; en 2014 superó el 1%; el incremento fue de 1.489%. Uno de los mayores aciertos consistió en afectar la distribución territorial de la enseñanza universitaria, aunque careció de una planificación estratégica que dirigiera el crecimiento y la distribución de la educación superior.*

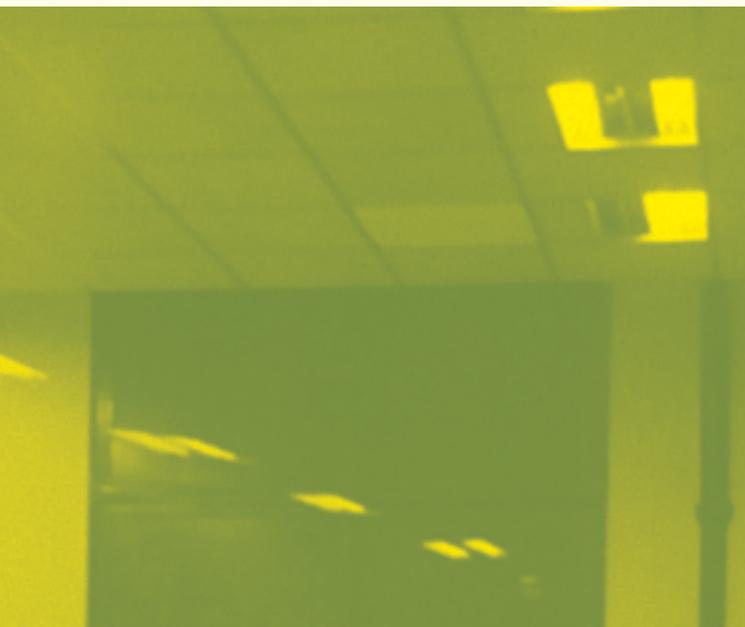


Durante medio siglo las universidades privadas mantuvieron un ritmo de crecimiento lento, constituyendo una proporción mucho menor que las públicas y estas últimas conservaron mayor prestigio nacional e internacional. Desde la década de 1980 la clase media comenzó a elegir las universidades privadas con más asiduidad. El investigador de la Universidad Di Tella M. Rabossi, en declaraciones al diario *Clarín* el 9 de abril de 2015, ha señalado “el crecimiento en el poder de compra de los salarios desde la salida de la crisis: ahora las familias pueden ‘comprar’ más educación”. Reconoció “buena calidad general de las privadas, dado el estricto control que se ejerce desde el Estado a través de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)”, lo que evita la proliferación de universidades de muy baja calidad, como ocurre en otros países de América latina. Informó, asimismo, que “de hecho la CONEAU ha rechazado, desde su creación hasta 2012, más del 80% de los pedidos de autorización de apertura de nuevas privadas”, y resalta el papel que juega aquel organismo estatal en garantizar la calidad universitaria. En los doce años que ejerció el gobierno el Frente para la Victoria, el crecimiento de las universidades fue significativamente mayor que en toda la historia del país, tanto de las públicas como de las privadas. Aunque proporcionalmente estas últimas se multiplicaron más, su número sigue siendo mucho menor al de las estatales y siguen siendo muy deficitarias en materia de investigación, según información, entre otros, de la CONEAU.

Al mismo tiempo se fue produciendo un fenómeno preocupante como es la mayor correspondencia entre el sector económico, social y cultural de proveniencia y la universidad elegida. Los sectores medios que accedieron a mejores ingresos resultaron influidos fuertemente por la publicidad de las universidades privadas, así como por el clima de descalificación de las grandes universidades públicas. A ello contribuyó la mala administración de la Universidad de Buenos Aires y su cuasi disgregación en unidades facultativas con escasa o nula vinculación de su vida académica. La irresolución del pasaje entre la educación media y la superior ha sido otro de los factores negativos, así como la falta de acuerdos al respecto entre las universidades y de una política por parte del gobierno nacional, temas sobre los cuales volveré más abajo. En cuanto a las universidades nuevas, su ubicación territorial permite que se inscriban millares de jóvenes hijos de trabajadores, en tanto que los núcleos más ricos del conurbano estudian en las universidades privadas. En ese cuadro hay que agregar a quienes, especialmente en el interior del país, asisten a sedes que las universidades instalan aleatoriamente en cualquier lugar del país; a ellas concurren jóvenes que no tienen el nivel económico y social necesario para trasladarse a la sede central de la casa de altos estudios y, en varias, se les cobra un arancel encubierto o directo, en tanto en la sede principal se defiende la gratuidad (este ha sido uno de los varios motivos de la ley 27.204/2015).

También las universidades privadas se dividen en varios estratos. Las de mayor categoría y más altos aranceles son rutas que llevan directamente a posgrados en el exterior y preparan una carrera profesional o empresarial de alto nivel económico y compromiso con el pensamiento neoliberal; hoy asistimos a su aterrizaje directo en los más altos puestos del Estado. También hay universidades privadas tradicionales, vinculadas o sostenidas por distintos cultos, que transmiten ideas conservadoras e incluso antidemocráticas. Luego existen las cada vez más numerosas universidades privadas destinadas a obtener un título de la manera más rápida posible, con aranceles adecuados a las posibilidades de los sectores medios.

Las distintas valoraciones de las universidades son otro fenómeno que se ha de tener en cuenta, dado el incremento del uso de técnicas de evaluación de la calidad de la educación superior por parte de empresas privadas y organismos internacionales orientados hacia políticas de mercado, así como en el otro extremo, la opinión de los trabajadores y sus hijos que tienen posibilidad de acceder a la educación universitaria, cuando antes podían hacerlo muy excepcionalmente. La competencia del mercado presenta exigencias en la formación de los universitarios



que el discurso neoliberal exhibe como méritos que solamente pertenecen a algunos privilegiados.

La iniciativa educativa privada (con finalidades religiosas, sociales u otras) siempre consideró que el Estado debía ocuparse de impartir la educación que le resultaba onerosa o no redituable, y que debería contribuir económicamente a la educación privada, sin entrometerse en el proceso educativo que allí se lleva a cabo. Desde hace pocas décadas el mercado reconoció a la educación como un espacio más que apto para sus negocios, lo cual no es lo mismo que reclamar el derecho a la “libertad de enseñanza” por motivos ideológicos. La discusión “laica o libre” del siglo XX llegó a un *impasse* (ninguna ley argentina incluyó o incluye el término “laica”, aunque con frecuencia se crea equivocadamente que lo hace la 1420) a favor de cierta neutralidad en las escuelas e institutos de educación superior públicos de una parte del país, en tanto en varias provincias la educación estatal sigue siendo religiosa desde la Colonia. Todos los poderes del gobierno de Salta lo confirmaron hace dos años, Catamarca no se ha conmovido y Santa Fe, con gobierno socialista, sigue teniendo una Constitución que habilita la educación religiosa. En las universidades públicas el laicismo se instaló de hecho, lo cual enerva profundamente a los sectores más reaccionarios que actuaron durante la última dictadura militar. Al mismo tiempo el contexto laico permitió la existencia de cátedras donde se enseña historia y corrientes de las religiones, lo cual enriquece la cultura de los alumnos sin forzar sus opciones personales.

Con la entrada directa del mercado en la educación lo que ocurre es mucho más grave, agresivo y difícil de solucionar. Nunca, en toda la historia de Occidente, la educación había sido definida como un bien transable, tal como lo ha hecho la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Uno de los primeros antecedentes está contenido en el Apartado IV del Acuerdo General de Comercio de Servicios de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que introduce la recomendación de emprender una liberalización progresiva

de la educación mediante sucesivas rondas de negociaciones. La OMC incorporó a la educación superior en la lista de bienes transables y puso como plazo el 1° de enero de 2005 para que los países ratificaran o denunciaran el acuerdo. La Argentina, siendo presidente Néstor Kirchner, firmó un acuerdo con Brasil para denunciar el tratado. A lo largo de la última década hubo numerosos congresos internacionales y en particular iberoamericanos en los cuales las autoridades de miles de universidades pronunciaron tibiamente su preocupación por aquella política, a la vez que muchos de esos encuentros son espacios para concertar negocios y contratar servicios entre universidades públicas y privadas y empresas. No obstante la política educativa del kirchnerismo, proteccionista del carácter nacional de las universidades públicas, estas han sido penetradas por poderosas transnacionales. Otrora se discutía la legitimidad de que las universidades públicas acordaran con empresas privadas investigaciones, formación de recursos humanos o desarrollos tecnológicos; estaba en juego la prioridad de unas u otras entidades, lo cual era determinante en relación a la finalidad pedagógica o bien al aprovechamiento de mano de obra, laboratorios y saberes financiados por el Estado. Pero era una disputa limitada a determinados proyectos. Esa situación ha cambiado mucho. En la década menemista muchas universidades debieron recurrir a fondos provenientes de trabajos que realizaban para el sector privado, dado el ahogo al cual se vieron sometidas por el bajo presupuesto y los lamentables salarios de los investigadores. Pero esas acciones realizadas en momentos de extrema necesidad se fueron convirtiendo en una modalidad de gestión. A cambio de un puñado de becas, o algunos fondos para investigación, corporaciones cada vez más importantes fueron estableciéndose de manera permanente dentro de las universidades públicas. El mecanismo de la tercerización de funciones se instaló en las universidades. El avance explosivo de las nuevas tecnologías de la información, y su monopolio por parte de las entidades del mercado, puso a las universidades nacionales en

inferioridad de condiciones respecto de sus pares de otros países, inclusive algunos latinoamericanos como Brasil o México, donde la modernización de la gestión universitaria ha sido tenida en cuenta mucho antes. De todas maneras, el avance de las corporaciones financieras sobre diversos rubros de la educación ha sido monumental en toda América latina. Si bien el Banco Santander está a la cabeza con varios programas que incluyen casi dos mil universidades públicas y privadas de la región, puede decirse que casi no hay entidad bancaria de peso que no avance con programas destinados a llevar productos al interior de las universidades públicas. No se quedan atrás las empresas telefónicas, ni Google, ni Microsoft, por dar solamente algunos ejemplos de presencias en las aulas informáticas, los campus y la administración de las cuentas sueldo de nuestras universidades. Por su parte, el presidente Macri se ocupa personalmente (en la reciente reunión de Davos, por ejemplo) de acordar la penetración de nuestro sistema educativo por parte de aquellos consorcios y con proveedores internacionales de contenidos y tecnología educativa.

*En los doce años que ejerció el gobierno el Frente para la Victoria el crecimiento de las universidades fue significativamente mayor que en toda la historia del país, tanto de las públicas como de las privadas. Aunque proporcionalmente estas últimas se multiplicaron más, su número sigue siendo mucho menor al de las estatales y siguen siendo muy deficitarias en materia de investigación.*

## Qué faltó (para fortalecer los objetivos alcanzados)

Haciendo un balance de la política universitaria durante el gobierno del Frente para la Victoria, es lamentable que no hayamos dictado una nueva Ley de Educación Superior, dejando vigente la 24.521/05, aunque, afortunadamente, se alcanzó a sancionar la ley 27.204, que modifica la anterior, bajo el título “Ley de Implementación Efectiva de la Responsabilidad del Estado en el Nivel de Educación Superior”. La nueva norma reafirma la responsabilidad principal del Estado, establece la gratuidad de la educación superior de grado, el ingreso irrestricto y la obligación de las universidades de rendir todos los recursos (presupuestarios y originados por el propio producido) ante la Auditoría General de la Nación. Una idea que subyace a los criterios de esta Modificatoria es que se debe una reforma profunda de la enseñanza media de modo que los alumnos egresen en condiciones de cursar carreras de nivel superior. Esta modificatoria respeta las decisiones académicas de cada universidad acerca de los cursos de nivelación que considere necesario proporcionar a los jóvenes, pero veta la posibilidad del examen de ingreso selectivo, con criterios meritocráticos, colocado como barrera entre la educación media y la superior.

Los artículos modificados deben ser reglamentados, y ya comenzaron las presiones para que se anule el sentido original de la ley. El argumento principal que se esgrime es la incompatibilidad entre calidad y cantidad, dando vueltas siempre a una misma rígida solución, cual es disminuir radicalmente el número de alumnos, a favor de aquellos que han recibido una educación secundaria privilegiada. En cambio, considero que hay que tener en cuenta variables prospectivas sobre la demanda actual y futura de graduados en distintas especialidades para alentar de múltiples maneras la motivación y orientación de los estudiantes, además de escuchar atentamente sus preferencias, que son sintomáticas de cambios culturales. La pedagogía y las nuevas tecnologías ofrecen la posibilidad de combinar la enseñanza virtual con la presencial, de manera que el número de alumnos no afecte la enseñanza y el aprendizaje, pero, en lugar de lamentar la acumulación de jóvenes en una clase, un hospital o un laboratorio, debemos planificar la multiplicación de esos lugares, y del personal docente, antes que la reducción de los alumnos. La inversión en educación siempre debe ser creciente, pero además el compromiso de las universidades con el entorno social proporciona múltiples posibilidades creativas desde el punto de vista pedagógico y efectivas para la solución de problemas sociales.



La política del gobierno de la coalición Cambiemos nos retrotrae a la discusión acerca de las fuentes presupuestarias poniendo en un lugar destacado el tema del arancelamiento. El cobro de aranceles siempre está en relación inversa a la cantidad de estudiantes y futuros técnicos, profesionales e investigadores. Como demuestra el caso chileno, el arancelamiento es un enorme negocio de los bancos que ofrecen préstamos usurarios por los cuales las familias quedan endeudadas para toda la vida. Hemos visto de qué manera pesó la deuda educativa privada en la caída del gobierno del chileno Sebastián Piñera y el regreso de Michelle Bachelet al poder. Sin embargo, desde el neoliberalismo se sigue denostando a la universidad gratuita por razones ideológi-



*La iniciativa educativa privada (con finalidades religiosas, sociales u otras) siempre consideró que el Estado debía ocuparse de impartir la educación que le resultaba onerosa o no redituable, y que debería contribuir económicamente a la educación privada, sin entrometerse en el proceso educativo que allí se lleva a cabo.*



cas; es un deseo, además de un cálculo, que solamente quienes puedan pagar y cumplan con requisitos del mercado estudien en la universidad. Atacar la gratuidad universitaria es el primer paso, de acuerdo a la experiencia de muchos países; luego se avanza sobre la educación obligatoria. Y, en el extremo, se discute la obligatoriedad, como lo hacía Von Hayek.

Es probable que este sea el momento de defender la universidad pública, autónoma y las modificaciones producidas en 2015. Es necesario trabajar para que en el Congreso de la Nación existan los acuerdos suficientes para votar a favor de proseguir con los cambios iniciados en la última década, respetar la autonomía poniendo límites a su perversión mercantil y articulando

las instituciones de educación superior (universidades, sedes, subsedes, institutos, colegios universitarios) constituyendo un verdadero sistema. Se trataría de aunar voluntades para que las instituciones de educación superior se orienten hacia un proyecto nacional, popular y democrático, que apunte a proseguir la integración del país en el mundo globalizado con fuerza, proyectos y decisiones propias. La discusión se ha desarrollado en varias oportunidades e instancias en los últimos años; la opinión ampliamente mayoritaria de la población es favorable a sostener, mejorar y aun superar el modelo de universidad elegido por la Argentina desde hace casi un siglo. Ojalá triunfe, frente a la avidez de las corporaciones y al egoísmo meritocrático.



por **DIEGO HURTADO**. *Doctor en Física y profesor de Historia de la Ciencia y la Tecnología en la Escuela de Humanidades de UNSAM. Ex secretario de Innovación y Transferencia en UNSAM y presidente de la Autoridad Regulatoria Nuclear. Integra el Directorio de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica del MINCyT*



LA ARGENTINA SE ENCUENTRA EN UNA ENCRUCIJADA. EL NUEVO GOBIERNO NIEGA EL PAPEL PROTAGÓNICO DEL ESTADO Y SE OCUPA DE DESMONTAR LOS LOGROS ALCANZADOS EN EL CAMPO DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA. CONTRARIAMENTE A ELLO, LO QUE NECESITAMOS ES UN ESTADO INTELIGENTE, ROBUSTO Y CON LA LEGITIMIDAD POLÍTICA PARA DISCIPLINAR A LOS PODERES FÁCTICOS, UN EMPRESARIADO CONVENCIDO DE QUE HAY QUE DIVERSIFICAR LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA Y UNA POLÍTICA EXTERIOR CONSISTENTE CON EL PROYECTO DE DESARROLLO ECONÓMICO. SOLO CON ELLO PODREMOS PENSARNOS NUEVAMENTE COMO UN PAÍS SOBERANO Y LIBERADO DEL COLONIALISMO CORPORATIVO.

**DEUDAS DE  
NUESTRA  
DEMOCRACIA  
CON LAS  
POLÍTICAS  
DE CIENCIA Y  
TECNOLOGÍA**

**E**s enorme lo realizado en el período 2003-2015 en ciencia y tecnología. El proceso político de impulso incremental al sector fue capaz de producir transformaciones estructurales. Hubo éxitos, hubo fracasos y hubo resultados híbridos. Pero en todos los casos hubo procesos de aprendizaje institucional acumulativo, construcción de capacidades organizacionales, recuperación de la autoestima de científicos y tecnólogos y de su valorización social, despliegue de proyectos estratégicos y la aparición incipiente en escena de empresarios locales que se interesan por incorporar tecnología y conocimiento a los procesos de producción y gestión.

Y, sin embargo, siguen siendo enormes las deudas de nuestra democracia con las políticas de ciencia y tecnología (PCyTs). Exasperantemente enormes. La razón de base es la persistencia de una economía transnacionalizada. Con la estructura económica vigente, reforzada con la quita de las retenciones al agro y a la minería, el inicio de un nuevo ciclo de endeudamiento y el creciente impacto negativo de la política económica sobre las pymes, pierde relevancia, por ejemplo, el incentivo a la formación de ingenieros y científicos, o que lleguemos a una inversión pública del 1,5% del PBI en CyT, como promete la alianza Cambiemos. Si los sectores más dinámicos de la economía están en manos de empresas transnacionales y se favorece a los sectores primarios y financieros, inexorablemente nuestros científicos e ingenieros migrarán o manejarán taxis.

Si asumimos la improbable hipótesis de que se evaluará la decisión de avanzar sobre la nacionalización de los sectores dinámicos de la economía –aquellos que necesitan de tecnología y conocimiento–, pensemos entonces en las deudas de nuestra democracia con las PCyTs desde el punto de vista de los dos paradigmas económicos excluyentes que confrontan en la Argentina: (i) el proyecto de país de servicios, producción primaria y economía financiarizada sostenido por los neoliberales del sur representados por el macrismo; y (ii) el proyecto de país industrial con justicia social del kirchnerismo.



*Un kilo de soja ronda los 50 centavos de dólar y un kilo de satélite podríamos estimarlo en 10 mil dólares. Es irrefutable que no es lo mismo vender soja que satélites.*

## “El modelo de Macri es India”

Las dos definiciones más claras del macrismo para las PCyTs fueron: (i) que se iban a continuar con las mismas PCyTs, porque los gobiernos kirchneristas habían hecho bien las cosas en CyT; y (ii) “Basta, basta, basta, el modelo de Macri es India. La Argentina es un país de servicios, basta de industrias, vamos hacia un modelo agroexportador y de servicios”, según la afirmación de la vicepresidenta de la Nación. Como observarán los lectores, (i) y (ii) se excluyen. Por eso los analizamos por separado.

Con referencia a (i), lo que explica el éxito de las PCyTs del kirchnerismo –aquello que se supone que el macrismo dice que quiere sostener– fueron la definición del papel protagónico del Estado en el impulso de líneas estratégicas con resultados disímiles –nuclear, espacial, telecomunicaciones, algunas líneas de biotecnología, automotriz, electrónica de consumo, producción pública de medicamentos– y la inversión pública en CyT de manera incremental a lo largo de los años.

Es decir, el argumento (i) del macrismo en los hechos es una falacia. Los hechos son elocuentes. Es imposible copiar las PCyTs del kirchnerismo despidiendo personal en ARSAT, Fabricaciones Militares y FAdeA. El rumbo actual deriva en un ministerio de ciencia (sin tecnología ni innovación productiva) preocupado en promover una ciencia –de calidad en el mejor de los casos– desconectada de la realidad socioeconómica. Es decir, por un lado, política científica y, por otro lado, política tecnológica. En lugar de *inversión* para promover procesos de cambio tecnológico y producción de conocimiento útil que impulsen el desarrollo, la política científica se concentraría en *gasto público* para promover ciencia ornamental de calidad para la vidriera. Nada nuevo. Se trata de un rasgo estructural de la ciencia argentina y latinoamericana que la gestión kirchnerista había comenzado a transformar. En cuanto a la política tecnológica del macrismo, los indicios hasta la fecha indican que tiende a una frase: “La tecnología se compra en el Norte”.

Si nos olvidamos de (i) y creemos que el macrismo se orienta hacia (ii) –el modelo a seguir es India–, también colisionamos con serias inconsistencias. En un artículo titulado “¿Es India

el modelo para la Argentina?”, Loizou y De la Vega analizan la afirmación de la vicepresidenta. Los autores explican que India, como caso exitoso basado en servicios, oculta rasgos nada atractivos: “Allí viven casi 1.300 millones de personas, el 53% es pobre (viven con menos de 3,10 dólares por día), mientras que en la Argentina, en el primer semestre de 2015, la pobreza era del 19,7% (CIFRA-CTA). En 2014, el ingreso per cápita en la India fue de 1.570 dólares, y en la Argentina, de 13.480 dólares (en moneda corriente, según el Banco Mundial)”.

Y agregan Loizou y De la Vega que, “si se considerase con seriedad lo de ‘ser un país de servicios’, no se aclara si lo que se desea es una plataforma de *call centers*, con salarios bajos y precarización laboral; o vender al mundo servicios de alto valor agregado al modo de lo que hace una empresa de ingeniería como la española SENER”. La última variante supone un país con una robusta plataforma de CyT, algo que, según nuestro análisis, parece estar fuera del alcance ideológico del macrismo. Lo que concluyen estos autores es que, detrás del eslogan “país de servicios”, lo que se está promoviendo sin decirlo es “que la Argentina se concentre en tareas que se deslocalizan en el mundo desarrollado para que sean llevadas a cabo en países con bajos salarios y a condición de que permanezcan así”.

Tanto la falacia sostenida en el punto (i) como el proyecto de país con exclusión implícito en el punto (ii) convergen en una estructura productiva que no necesita conocimiento ni tecnología para la resolución de problemas locales. Por eso el macrismo solo habla de ciencia (sin tecnología) y alude a una supuesta “comunidad científica” desvinculada de problemáticas nacionales. Citemos, como ejemplo, al ministro Baraño en una entrevista radial: “En general, no se han notado demasiados cambios acá [el MINCyT], lo cual es celebrado por la comunidad científica, que tenía miedo de que hubiera justamente una de las tantas discontinuidades que han afectado a la ciencia en su historia”. Este ministro parece considerar que un proyecto neoliberal refundacional no significa una discontinuidad para la ciencia, ni tampoco se considera interpelado por los despidos y el desmantelamiento de proyectos tecnológicos paradigmáticos del período político anterior.

## ¿Qué cosa es un Estado neoliberal en el sur?

La consolidación de lo que podríamos llamar una “democracia neoliberal del sur” niega el papel protagónico del Estado en general y, en particular, también niega el papel del Estado como motor de la “sociedad del conocimiento”, expresión utilizada durante la campaña electoral por la alianza Cambiemos. Por eso hablamos de “neoliberales del sur”. Porque los neoliberales del norte, aun para diseñar políticas que dan prioridad a la economía financiera, no dejan de aceptar la inversión pública en tecnologías de punta. En las economías avanzadas, Estado y corporaciones económicas son aliados, como lo demuestran autores como Fred Block, Mariana Mazzucato y Robert Wade, entre otros.

Este no es un aspecto marginal, sino un objetivo prioritario de los países centrales, dado que los mercados de tecnología son la condición de posibilidad para los flujos financieros. Como explica David Harvey en un libro de 2014, “la cultura capitalista se obsesionó con el poder de la innovación. La innovación tecnológica se transformó en un objeto fetiche del deseo capitalista”. Este fantástico negocio de las economías industriales avanzadas, respaldado en ocasiones por la regulación de sus Estados, “tiende a favorecer a las grandes empresas, porque los costos para cumplir con las regulaciones generalmente disminuyen con la escala de operación”.

Se puede innovar para crear empleo, calificación y equidad, o se puede innovar para disciplinar a la clase trabajadora y producir concentración de la riqueza; los “vendavales de destrucción creativa” –según la famosa expresión de Schumpeter– que desencadenan las dinámicas de innovación pueden ser fuente de nuevas oportunidades y de desarrollo social, pero también pueden ser causa de descalificación laboral y de creación de valor espurio. El redimensionamiento de oportunidades que hizo posible la revolución de las TICs, por ejemplo, es funcional a esta segunda opción. Este es el grado cero del neoliberalismo del norte: para que sea posible el juego de la especulación financiera y se puedan fabricar grandes burbujas de valor ficticio es necesario que haya mercados dinámicos y verosímiles y fronteras tecnológicas en expansión.

En este sentido, los neoliberales del sur no juegan en las grandes ligas. La tecnología ocurre en otra parte. Al contrario, reciben órdenes de jueces distritales como Griesa, que a su vez reciben órdenes de los neoliberales del norte. Y un postulado de los neoliberales del norte –compartido con las políticas exteriores

de sus países– es que hay que desalentar por todos los medios, a través de la diplomacia formal e informal o las presiones que pueden ejercer los organismos de gobernanza global –FMI, OMC, ONU, OIEA, etc.–, que los países de las periferias aspiren a acumular capacidades científico-tecnológicas, porque entonces dejarían de comprar valor agregado a los países centrales y sus territorios serían refractarios a la inversión extranjera directa, que complementa y abre numerosas puertas a los flujos de especulación financiera.

Un indicio elocuente es el hecho de que el Estado argentino se haya puesto en manos de CEOs de subsidiarias de empresas transnacionales –lo que Raúl Zaffaroni caracterizó como “colonialismo corporativo”–, es decir que se haya transformado el sector público en una extensión administrativa de la inversión extranjera, abrumadoramente extractiva, financiera y ensambladora, modelo que está en las antípodas de la sociedad del conocimiento.



## Salto cualitativo del proyecto de industrialización

Entre las limitaciones de las PCyTs del período 2003-2015 resultó evidente la consolidación de un desdoblamiento. Por un lado, un ministerio de ciencia –el MINCyT, creado a finales de 2007– que se esforzó por incorporar la variable tecnológica y la vinculación público-privada. Por otro lado, un ministerio de tecnología –el MINPLAN–, que albergó las políticas nuclear, de telecomunicaciones y, sobre el final, la política espacial. Y también hubo iniciativas de PCyTs total o parcialmente desconectadas en otros ministerios: producción pública de medicamentos en el Ministerio de Salud; el desarrollo de aviones, vagones y barcos en el Ministerio de Defensa; o algunas iniciativas en biotecnología en el Ministerio de Agricultura. Este desdoblamiento es el que hace posible que hoy el MINCyT se desentienda, sin consecuencias aparentes, de los proyectos tecnológicos dependientes de otros organismos públicos.

Es decir, a medida que el gobierno kirchnerista apoyó a las actividades de CyT, se lograron resultados y se consolidaron tendencias, también se comenzó a poner de manifiesto la falta de coordinación de las PCyTs a escala nacional. El MINCyT fue incapaz de activar mecanismos institucionales disponibles o diseñar otros nuevos para acompañar el crecimiento del sector con la construcción de conexiones y sinergias interministeriales. Por el contrario, este ministerio fue consolidando una dinámica de relativo aislamiento.

Citemos un ejemplo. Cuando en el plan presentado en 2012 por el MINCyT se afirma que se apuntará al “desarrollo de autopartes en base a materiales nanocompuestos de menor peso y mejores características mecánicas” y, simultáneamente, una mirada al texto dedicado al sector automotriz y autopartista presentado por el Plan Estratégico Industrial 2020, también en 2012, muestra que la única mención a la nanotecnología se reduce a un programa del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) –“Programa INTI Micro y Nanotecnología del Bicentenario para el Desarrollo de la Industria Microelectrónica”–, aclarando que se centrará en “el diseño de circuitos de alta complejidad”, resulta manifiesta la ausencia de coordinación de ambos planes estratégicos.

Estas limitaciones en el desempeño del MINCyT durante los últimos años del período kirchnerista es una de las razones que explican por qué el proyecto presidencial de Daniel Scioli aceptaba que era necesario reformular el papel estratégico del MINCyT para que lograra concretar un salto cualitativo en la PCyT de escala nacional, tanto en las capacidades de coordinación como en la orientación productivista. Y la persona elegida para esta transformación era Daniel Filmus, no Lino Barañao. Un político en lugar de un científico. Desde la perspectiva del Frente para la Victoria, el ciclo político de Barañao al frente del MINCyT estaba concluido. Para muchos con balance positivo, pero concluido.

Para los próximos cuatro años se proyectaba consolidar la coordinación con otros ministerios, profundizar el apoyo a las pymes, impulsar las ciencias sociales para hacer el balance de lo aprendido en los 12 años anteriores y producir diagnósticos de la realidad socioeconómica, continuar con las líneas de desarrollo de tecnologías estratégicas y otras nuevas, diversificar los programas para promover emprendimientos público-privados, crear un “Banco de Desarrollo” que tomara como modelo el BANDES brasileño, etcétera.



## Keynesianismo para ricos, monetarismo para pobres

El grupo selecto de países centrales utiliza su influencia sobre las reglas de juego de la economía global para sostener economías diversificadas, tejidos organizacionales densos y diseños institucionales y regulatorios que facilitan la circulación de información, los procesos de aprendizaje y el impulso de dinámicas de innovación y cambio tecnológico. El resultado final son actividades económicas de competencia imperfecta, propias de los mercados oligopólicos, retornos crecientes y salarios altos. Y cuando estas economías instalan subsidiarias o favorecen operaciones financieras en las periferias, responden a su propia estrategia de negocios, nunca a las lógicas de acumulación de los países receptores. El economista coreano Ha-Joon Chang muestra que, desde el llamado Consenso de Washington, los marcos regulatorios globales se han orientado a dificultar que los países de las periferias utilicen las medidas de políticas industriales y tecnológicas –protección de sectores nacientes, regulación laxa sobre la protección de la propiedad intelectual, fomento de la ingeniería inversa– que hicieron posible desarrollarse a los países que hoy presentan economías avanzadas. Para Chang la política macroeconómica global tiende al “keynesianismo para los países ricos y monetarismo para los pobres”.

En el mismo sentido, el economista noruego Erik Reinert lo pone en estos términos: “Los retornos crecientes producen poder sobre el mercado: en gran medida pueden influenciar el precio de lo que se vende”. Esto es lo que se llama “competencia imperfecta”, que caracteriza a los mercados oligopólicos. Por estas razones, desde el siglo XVII por lo menos, el concepto de “manufactura” estuvo asociado a cambio tecnológico, retornos crecientes y competencia imperfecta.

En el otro extremo están las actividades que producen “retornos decrecientes”, asociadas al tipo de producción que, después de un cierto umbral de expansión, no logra que más unidades del mismo insumo –capital o trabajo– aumenten los volúmenes de producción. Las actividades de retornos decrecientes vienen combinadas con la dificultad de diferenciación del producto: la soja, el petróleo o el litio no tienen marca, mientras que, en el caso de un auto o de un teléfono celular, la marca es decisiva. Retorno decreciente y no diferenciación del producto explican lo que los economistas llaman “competencia perfecta” o “competencia de *commodities*”. Es decir, los retornos decrecientes están asociados a la competencia perfecta, que ocurre cuando el productor no puede influir en el precio de lo que produce. “Enfrenta un mercado ‘perfecto’ y literalmente lee en el diario lo que el mercado está dispuesto a pagar”, explica Reinert. Esta es la situación típica en los mercados de productos agropecuarios o mineros. Reinert concluye que “los mercados perfectos son para los pobres”.

Por esta razón, desde la perspectiva de las economías semipe-

riféricas que buscan industrializarse, como la Argentina, son imprescindibles tres condiciones. La primera, un Estado inteligente, robusto y con la legitimidad política para disciplinar a los poderes fácticos –los que nadie vota– que sea capaz de construir entornos institucionales y regulatorios sistémicos –como contención a los procesos de desorden inducido por la inversión extranjera directa y los flujos financieros–, que invierta en sectores estratégicos y, a falta de una burguesía nacional, que lidere la creación de espacios de rentabilidad para las empresas nacionales a cambio del cumplimiento de metas.

La segunda condición, un empresariado convencido de que hay que diversificar la estructura productiva. Como explica Reinert, “las actitudes humanas y las instituciones son más el producto de los modos de producción que a la inversa”. Esta observación está en la base de un aprendizaje clave de las potencias económicas: que “la industrialización cambia actitudes e instituciones”. Aldo Ferrer aborda esta misma cuestión cuando explica que “el empresariado es una construcción política”. Como finalmente el desarrollo económico significa el acceso y dominio de las tecnologías necesarias, la demanda de tecnología y conocimiento de la industria es la que estructura la conformación de un sistema nacional de desarrollo e innovación.

Finalmente, frente al amplio repertorio de presiones que enfrenta un país semiperiférico que se propone alterar el lugar que se



le asignó en la rígida jerarquía de la división internacional del trabajo, la tercera condición es una política exterior consistente con el proyecto de desarrollo económico, con la búsqueda de socios confiables y con intereses comunes. Para un país semiperiférico, este objetivo codifica la noción de soberanía como una medida de la capacidad negociadora que puede construir un Estado semiperiférico para favorecer sus políticas de desarrollo. Y la soberanía tecnológica es un componente crucial.

Por eso, cuando hablamos de la empresa ARSAT, para poner un ejemplo hoy cuestionado, no estamos hablando únicamente de la construcción de satélites, sino que nos referimos a un nodo de una red tecnoeconómica mayor, en la que debe considerarse: (i) la apertura de carreras de ingeniería en electrónica y telecomunicaciones en muchas universidades públicas; (ii) muchas pymes nacionales que, como proveedoras del proyecto ARSAT, aprenden a incorporar tecnologías avanzadas para mejorar su desempeño, crecer y generar puestos de trabajo calificado y diversificarse con este nuevo conocimiento a otras ramas de la producción; (iii) la disposición de una plataforma de telecomunicaciones para que empresas nacionales puedan prestar servicios a otros países de la región; (iv) la posibilidad, a mediano plazo, de exportar satélites a países en desarrollo; (v) el avance en la equidad en los servicios de telefonía o Internet, para ayudar a mejorar, por ejemplo, las economías regionales o la calidad educativa, y (vi) una mayor influencia

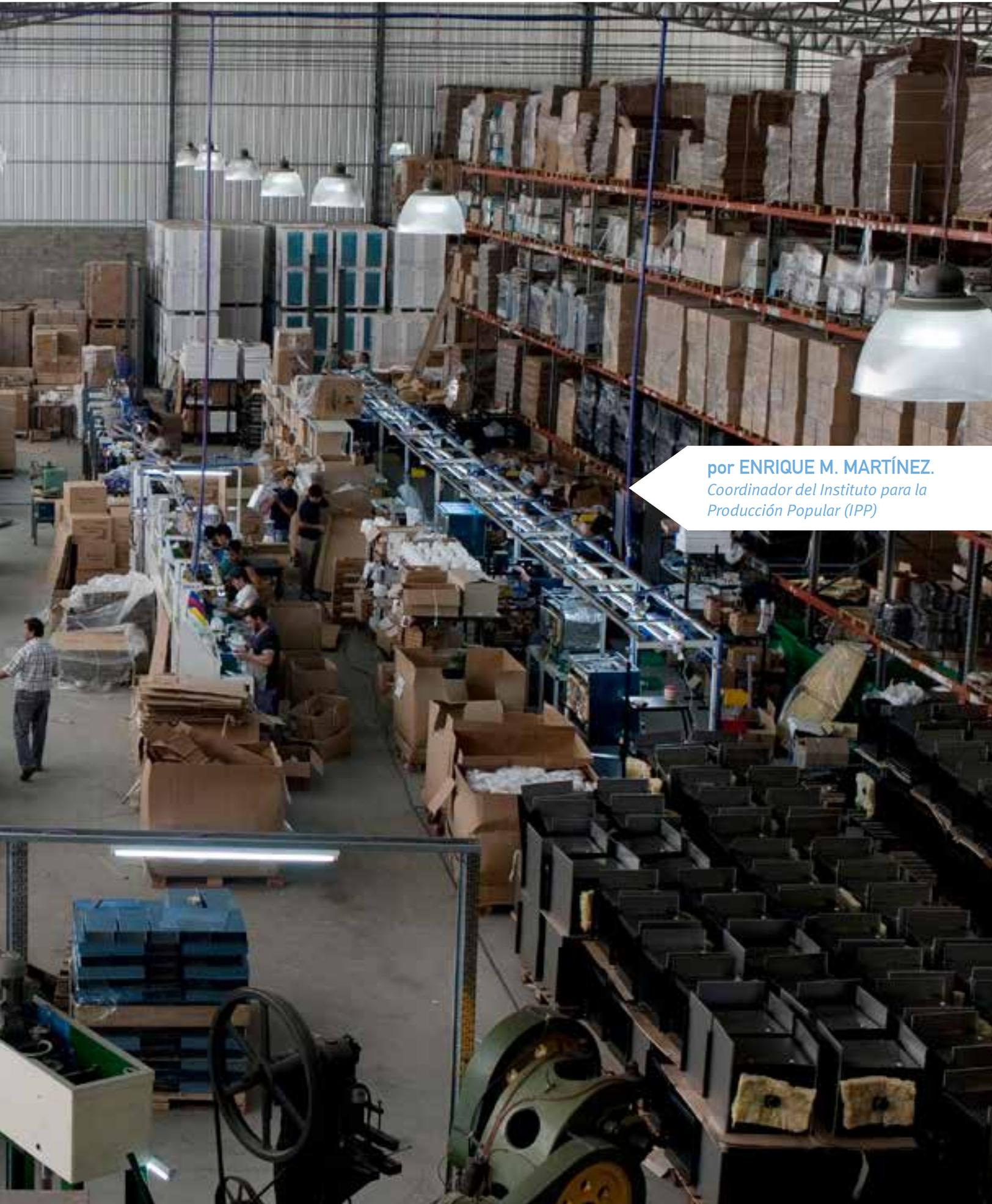
regional y una posición negociadora más sólida –en autonomía y prestigio– en los foros internacionales de telecomunicaciones. Por todas estas razones, los países ricos fabrican sus satélites y no los compran. Porque es más barato: permite ahorrar divisas, crear fuentes de trabajo calificado, diversificar la estructura productiva, desarrollar capacidades organizacionales, incrementar la autonomía tecnológica, exportar valor agregado y, en conjunto, fortalecer la influencia regional y global para ganar acceso a segmentos de mercados de alto valor agregado. Un kilo de soja ronda los 50 centavos de dólar y un kilo de satélite podríamos estimarlo en 10 mil dólares. Es irrefutable que no es lo mismo vender soja que satélites. La Argentina se encuentra en una encrucijada. El gobierno actual, con un proyecto económico refundacional no explicitado, se concentra en clausurar políticas públicas –lo que suponen dilapidar cuantiosas inversiones ya financiadas por la sociedad argentina– y fomentar la inversión extranjera –mayormente financiera y extractiva–, hasta la fecha se ha orientado a medidas que favorecen al campo y asfixian a la industria, especialmente a las pymes, que representan hoy el 44% del producto bruto de la Argentina y son la principal fuente de trabajo formal y genuino, según el ex ministro de Economía Axel Kicillof. Hasta la fecha, desconociendo los postulados más elementales que justifican nociones como la de “sociedad del conocimiento”, no parece haberle falta a este proyecto de país ni tecnología ni conocimiento.

*Desde el llamado Consenso de Washington, los marcos regulatorios globales se han orientado a dificultar que los países de las periferias utilicen las medidas de políticas industriales y tecnológicas –protección de sectores nacientes, regulación laxa sobre la protección de la propiedad intelectual, fomento de la ingeniería inversa– que hicieron posible desarrollarse a los países que hoy presentan economías avanzadas.*

LA IDEA DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL ESTÁ FUERTEMENTE ASOCIADA A LA DE EVOLUCIÓN ECONÓMICA. PERO PARA LOGRAR UN DESARROLLO SOSTENIDO EN NUESTRO PAÍS ES NECESARIO GARANTIZAR QUE LOS PRODUCTORES DE CUALQUIER DIMENSIÓN TENGAN IGUALDAD ABSOLUTA DE CONDICIONES CON LAS PRIMERAS MARCAS. ES HORA ENTONCES DE REPENSAR EL ROL DEL ESTADO, TANTO COMO REGULADOR DE CIERTAS ACTIVIDADES COMO EN SU ROL DE EMPRESARIO, SUMANDO EN ESTA INSTANCIA PORCIONES CRECIENTES DE LA CIUDADANÍA.

# LA PERSPECTIVA INDUSTRIAL ARGENTINA

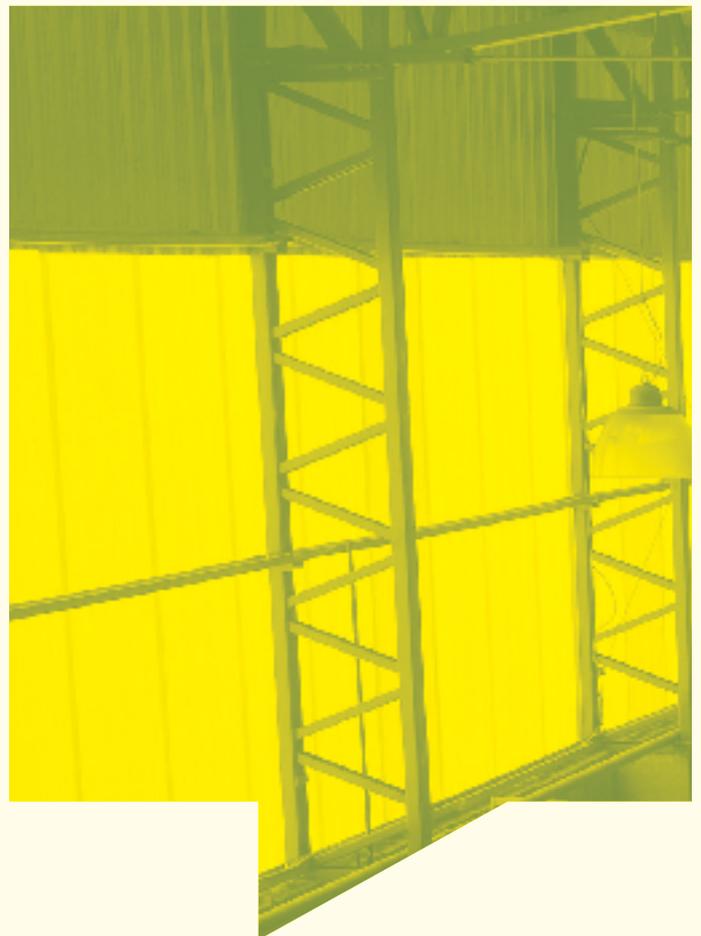




por **ENRIQUE M. MARTÍNEZ.**  
*Coordinador del Instituto para la  
Producción Popular (IPP)*

**E**n la puja cultural que siempre caracteriza a las comunidades, que es especialmente fuerte en los países de la periferia mundial, se ha identificado a la producción industrial como una especie de escalón superior en la evolución económica, superando a la producción agropecuaria y en tránsito a la posmoderna sociedad del conocimiento, donde los servicios serían el componente central. Como esa secuencia se corresponde con etapas históricas de la humanidad de los últimos 300 años, es un lugar común sostener que repetir la experiencia de los países centrales nos hace iguales a ellos, o al menos subcentrales, si esa palabra existiera. No es una justificación suficiente para ocuparse a fondo de la industria, sobre todo si se advierte que la etapa siguiente, la de la dominancia de los servicios, tiene facetas muy cuestionables desde la eficiencia social y tiene más justificación en las deficiencias del capitalismo globalizado que en sus virtudes. La importancia del tema emerge del sentido común. Aplicar inteligencia y organización social a agregar valor para fines comunitarios a los frutos de la tierra, sean recursos renovables o –con más agudeza y urgencia– no renovables, puede asegurar mejor calidad de vida colectiva. Tanto por los bienes obtenidos en ese tránsito como por el tejido que se genera, que multiplica geoméricamente las posibilidades de trabajo creativo, de orientación de vocaciones personales o de nuestros hijos, de construcción de patrimonios repartidos masivamente en la ciudadanía. Eso es la actividad industrial y esa es su justificación primaria. Hay efectos secundarios de la actividad. Algunos positivos y otros negativos. En la medida que la industria no se basa exclusivamente en bienes extraídos de la naturaleza, sino que utiliza máquinas, agrega otros insumos o componentes producidos por otras industrias, compra tecnología para ejecutar sus procesos, cada unidad productiva importa proporciones variables de los bienes finales o intermedios que produce. Asimismo, dependiendo de la identidad, el costo relativo y las vinculaciones comerciales, cada empresa puede exportar parte de lo que manufactura. Ese intercambio, sumado a posibles remesas de utilidades al exterior en caso de que parte o todo el capital sea propiedad de residentes de otro país, configura un balance de divisas propio; define una propensión a invertir o reinvertir en el país; caracteriza la utilidad –o la desutilidad– de una actividad industrial, en la condición que se dé en el país. No suelen ser esos los parámetros con que se juzga la presencia de una empresa industrial. Erróneamente se

reduce su evaluación a la ocupación directa que genera, cuando en caso de que se analice toda la cadena señalada, se podría –y debería– medir la ocupación directa e indirecta, a la vez que los efectos sobre el balance comercial, la salud financiera global y la perspectiva de inversión del país, la generación de tecnología, parámetros que si se quieren reducir a trabajo generado, podrían bloquear esta generación en términos presentes y, ostensiblemente, en términos futuros.



## Encuadre conceptual de la industria en la Argentina presente

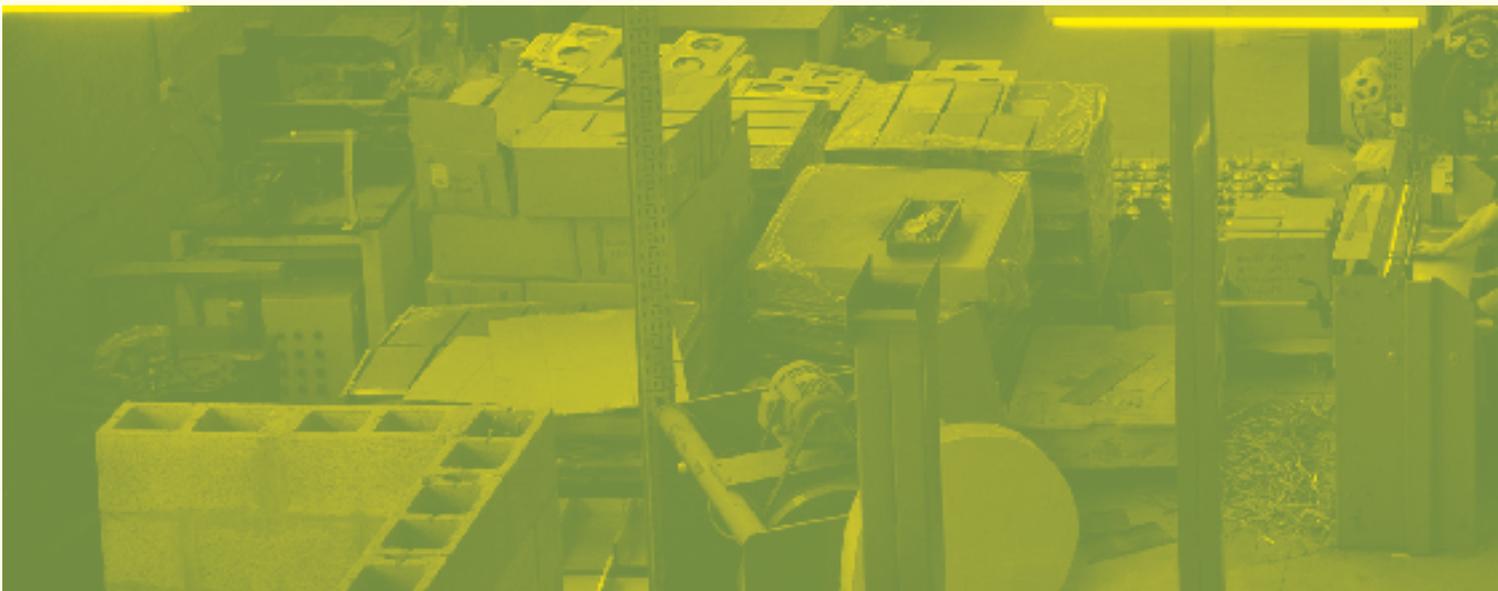
La producción industrial representa alrededor de un 20% del Producto Bruto Interno (PBI), al cual debe añadirse una parte significativa de los servicios, que no existirían sin industria, además de la industrialización minera y petrolera, que se computan en forma independiente. En tiempos de gigantismo del sistema financiero y de algunos segmentos comerciales, en todo el mundo, esas cifras son aceptables. Las dificultades, bien serias por cierto, no aparecen en las cifras del agregado macroeconómico de aporte al PBI. El primer problema cuantitativo es el fuertísimo saldo negativo de la balanza comercial industrial, que es estructural, ya que se presenta en tiempos de crisis –como en 2001– y se incrementa en tiempos de expansión, como en los 10 años siguientes. La industria automotriz, la industria ensambladora de equipos electrónicos y todo el sector de bienes de capital son los principales actores negativos en esta despareja relación con el mundo. Por otro lado, la siderurgia y la industria alimenticia son los sectores con nítida posición favorable. El segundo problema cuantitativo se origina en la composición accionaria de las empresas líderes y de un buen número de empresas menores, que son proveedoras de aquellas, especialmente en la cadena automotriz. Al tratarse de filiales de corporaciones multinacionales, la remisión de utilidades agrega una presión adicional a la debilidad de nuestra balanza de pagos. En el mismo acto se agrega otra fragilidad con efectos cuantitativos para nuestra economía, porque esas utilidades giradas se restan de las inversiones de los años siguientes en nuestro país. Esos pagos han llegado a máximos anuales equivalentes al 18% de la inversión industrial, que es una cifra muy relevante, además de tener en cuenta la incertidumbre que genera sobre el pronóstico de desarrollo el hecho de que exista una opción concreta de derivar las inversiones al exterior. Además de los temas ostensibles, que afectan la balanza comercial y la balanza de pagos del país, hay un elemento adicional, normalmente invisibilizado, que pone en jaque la paz social de la Nación. Lamento ser algo grandilocuente en la afirmación, pero no hay manera de calificar de otro modo al comportamiento de un actor productivo cuyos intereses objetivos lo llevan a bloquear el aumento del salario real de sus trabajadores, provocando un verdadero efecto cascada que se contagia al conjunto de la economía. En efecto, una filial de una corporación multinacional actúa por supuesto

*En la puja cultural que siempre caracteriza a las comunidades, que es especialmente fuerte en los países de la periferia mundial, se ha identificado a la producción industrial como una especie de escalón superior en la evolución económica, superando a la producción agropecuaria y en tránsito a la posmoderna sociedad del conocimiento, donde los servicios serían el componente central.*



bajo las leyes nacionales, pero con objetivos empresarios corporativos que la llevan a competir con otras filiales del grupo. En esa competencia debe demostrar que su rentabilidad es suficientemente alta como para que se le puedan asignar fracciones crecientes del negocio global. Esa rentabilidad depende de numerosos factores. Sin embargo, con un criterio bien básico del capitalismo, las corporaciones suelen utilizar la relación entre salario y productividad para calificar a un país en términos relativos de calidad de clima de negocios. Las mejores cifras de un parámetro que no es habitual que sea estimado por organismos nacionales de estadísticas, y cuya medición queda entonces a cargo de estudios especiales de investigación, suministran algunos datos interesantes de fijar: 1) La productividad industrial de la Argentina, Brasil y México es muy similar y ronda el 28/30% de países como Francia o Estados Unidos. 2) A su vez la productividad industrial (PI) en el mundo central también converge en una banda donde las diferencias entre extremos es de un 10%. 3) El crecimiento de la PI ha tocado picos de 3% anual en China o Corea del Sur, pero en series largas crece alrededor del 1,3/1,5% anual en el mundo central. 4) En Latinoamérica, ese aumento es del 0,8/1% anual, con lo cual la brecha se ensancha. La implicancia práctica de estas cifras es que cuando el salario

real en un país como la Argentina se acerca al 30% del salario real francés o norteamericano, se encienden luces amarillas que ponen nerviosos a los gerentes locales de corporaciones, que pasan a señalar que “los salarios están altos en dólares” y señalan dos caminos: o devaluar o trasladar unidades de negocios a otros países. Un escenario industrial signado por los elementos cuantitativos mencionados, que presionan sobre nuestro flanco débil –la disponibilidad de divisas– y por los elementos de estrategia empresarial específicos de las corporaciones, plantea horizontes muy endeblés para la calidad de vida general. En efecto: se podría resumir la conclusión señalando que en el actual contexto el crecimiento está vinculado a salarios reales bajos en términos internacionales. Para agravar esa conclusión cabe agregar que esa comparación se debería aplicar a sectores de alta intensidad de trabajo y poca tecnología (indumentaria y calzado) o a sectores de mediana complejidad, en que la tecnología la define la casa matriz, con alta densidad de ocupación (ensamblado automotriz o electrónico; línea blanca). En ningún caso estaríamos hablando de salarios bajos en comparación con niveles vigentes en el mundo central para industrias de punta, lo cual definiría escenarios al menos tolerables para pensar sobre ellos una estrategia de desarrollo.



*Una política impositiva solvente debería premiar a una empresa a partir de que su balance integral de divisas (exportaciones menos importaciones por todo concepto, giro de utilidades, regalías u otros servicios) pueda mostrar resultados positivos. Contrario sensu debería castigar impositivamente a quienes tengan saldos negativos. Una decisión de ese tipo simplemente marca qué desea el país de esas empresas y enfatiza qué es lo que no queremos.*

## **Dos horizontes: uno dependiente y otro autónomo**

La perspectiva industrial, en un contexto con muchas tensiones internacionales por la poca dinámica de la economía global, combinado con políticas públicas que trasladan a los actores privados buena parte de las decisiones, sin fijar prioridades significativas, exige mucha reflexión y prudencia. Una posibilidad bien concreta –tal vez la de mayor probabilidad de ocurrencia en el contexto político actual– es que se ponga el énfasis en crear condiciones que los dueños del capital perciban como favorables y que en consecuencia se deje a estos actores la iniciativa de qué y cómo producir. En tal caso, las situaciones previsibles son: profundización de la concentración en la industria de bienes de consumo no durables, especialmente en la alimentación, ya que si subsisten las dificultades para exportar en un mercado mundial sobreofertado, el mayor poder económico de las empresas líderes continuará desplazando o absorbiendo a las empresas más pequeñas. Negociación permanente con las terminales automotrices o electrónicas, ante la posibilidad de trasladar actividad a Brasil –las primeras– o al sudeste asiático –las últimas–. Creciente competencia de importación en los rubros sensibles tradicionales, como indumentaria, calzado, muebles. Continuidad de la desarticulación en las cadenas de valor con liderazgo multinacional, debida a la tendencia de las empresas a preservar a sus proveedores externos y ante la dificultad para la aparición de proveedores nacionales, ya que las terminales no comparten desarrollos tecnológicos en casi ningún caso. Como resumen de todo lo anterior, un sector industrial que no implementa su potencial de ocupación en el país, especialmente de los segmentos con mayor valor agregado y que mantiene y profundiza sus efectos negativos sobre la balanza comercial y la balanza de pagos.

Al solo efecto de establecer pautas comparativas, se detalla a continuación un conjunto de acciones que podrían ser más amigables para el futuro nacional, siendo a la vez compatibles con un grado importante de independencia en la toma de decisiones para la actividad empresaria.

En primer término, deberían aparecer un conjunto de acciones, que pueden ser una amplia gama, para respaldar a la producción popular de alimentos, de indumentaria, toda la gama de bienes de consumo no durables, estableciendo con base institucional las formas que acerquen estas producciones a los consumidores. Al presente, desde la salida de fábrica hasta el consumidor un alimento aumenta su precio al menos un 80% y una prenda de vestir al menos 200%, a pesar de que solo el primer eslabón de

la cadena industrial le agrega valor al producto final. En el Departamento de Agricultura de Estados Unidos una oficina lleva estadísticas desde hace muchos años de la relación de precios entre el producto en puerta de chacra y el producto listo para consumir. En ningún caso la situación argentina resiste la comparación. Pocos estudios comparativos se podrían hacer que dejen más en evidencia la ineficiencia abusiva de nuestros sistemas de distribución y comercialización minorista. El concepto de democracia económica, que asegure la libertad de trabajar, producir y comerciar, no puede seguir asociado –paradojalmente– al reclamo de los más poderosos para poder avanzar sin restricciones en el mercado internacional y también en el mercado interno. Es necesario, por el contrario, que los productores de cualquier dimensión tengan derecho a transportar su mercadería por toda la geografía argentina y –en cada lugar– tengan derecho a exhibirla y venderla en los lugares de concentración de consumidores, en igualdad absoluta de condiciones con las primeras marcas. Ideas tan básicas se plasmaron en una sólida legislación en Estados Unidos hace 80 años y buena parte de los conceptos han sobrevivido a la presión de una economía que no ha dejado de concentrarse. Los resultados han sido tibios y por lo tanto debe crearse un marco protector de la libertad de acción de la industria más pequeña, que supere la concepción de aquel entonces. Una de las alternativas que sería importante estudiar es el dictado de normas que ayuden a segmentar algunos mercados donde la Argentina tenga potencial exportador significativo. Una política inteligente en estos espacios daría beneficios a empresas con capacidad de venta externa, condicionados a que cedieran parte del mercado interno a empresas más pequeñas, en condiciones de concurrencia amplia. De tal modo se lograría habilitar un trabajo más distribuido, a la vez que mayor competitividad externa para algunas unidades. En los sectores de bienes durables, casi todos ellos liderados por filiales de multinacionales, es imperioso definir explícitamente por qué la Nación quiere que se produzcan esos bienes. Es claro que esas industrias aseguran gran volumen de empleo; diseminan tecnología a sus redes de proveedores; constituyen un tejido que a través del trabajo mejora nuestra comunidad en varios aspectos. Debe quedar claro, sin embargo, que eso es lo que necesitamos y nos interesa y no tiene que suceder a cambio de problemas en nuestra disponibilidad de divisas, que pueden anular las ventajas mencionadas e incluso superarlas. En lugar de premiar con beneficios impositivos una integración nacional de componentes, que parece ser el reclamo empresario con aristas de chantaje, deberíamos premiar resultados más solventes. A saber: una política impositiva solvente

debería premiar a una empresa a partir de que su balance integral de divisas (exportaciones menos importaciones por todo concepto, giro de utilidades, regalías u otros servicios) pueda mostrar resultados positivos. *Contrario sensu* debería castigar impositivamente a quienes tengan saldos negativos. Una decisión de ese tipo simplemente marca qué desea el país de esas empresas y enfatiza qué es lo que no queremos. A partir de allí, tendrían varios menús de decisiones posibles: exportar equipos terminados o componentes; desarrollar proveedores nacionales; reinvertir utilidades en el país. Lo que importa es el saldo agregado y no acciones menores o parciales.

Para la industria de insumos difundidos, incluyendo la industria petrolera o minera o de generación de energía, el país tiene la posibilidad de imitar experiencias positivas europeas de asocia-



ción público privada en que hay dos tipos de socios privados: uno que aporta tecnología y otro que aporta capital, donde el segundo es en realidad la ciudadanía, que vuelca sus ahorros a esos ámbitos, con tasas mínimas que garantizan su retorno y participación en las utilidades. De la mítica y ya obsoleta industria estatal se debe pasar a empresas transparentes, con mayoría de capital estatal, pero con participación amplia de la ciudadanía en su financiamiento, respaldándose en la confianza que implican proyectos bien concebidos y bien controlados. Finalmente, es necesario un párrafo sobre la industria de bienes de capital. Este es el sector que distingue a un país desarrollado y autónomo de los que no lo son. Basándose en reales o ficticias urgencias, cada uno de los gobiernos ha postergado y hasta sacrificado este sector, exponiendo la necesidad de asegurar el

financiamiento de la obra pública; renovar una red ferroviaria en un par de años; cubrir un déficit energético acumulado por décadas; y así siguiendo. La falta de auténtico planeamiento detrás de esas decisiones se pagó y sigue pagando con centenares de miles de puestos de trabajo calificado y con muchos miles de millones de dólares por año. Es necesario construir desde lo que ha sobrevivido a tanto descuido y desde un menú básico de necesidades de la industria más dependiente de bienes de capital de alta calidad. La industria petrolera; buena parte de la industria mediana; hasta los talleres de indumentaria, utilizan equipo importado que admite una progresiva sustitución por oferta nacional, en un proceso de protección y de exigencias combinadas, que se puede nutrir de la lógica impulsada por el gran Aldo Ferrer hace más de cuarenta años.

*De la mítica y ya obsoleta industria estatal se debe pasar a empresas transparentes, con mayoría de capital estatal, pero con participación amplia de la ciudadanía en su financiamiento, respaldándose en la confianza que implican proyectos bien concebidos y bien controlados.*



# ¿CON LA DEMOCRACIA SE INVESTIGA?

EL DESARROLLO DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA EN NUESTRO PAÍS DESDE EL RETORNO DE LA DEMOCRACIA OSCILA ENTRE DOS MODELOS, UNO SOBERANO Y QUE BUSCA UN DESARROLLO PROPIO, Y OTRO QUE BUSCA INSERTARSE EN LA ECONOMÍA GLOBAL DE FORMA SUBALTERNA APROVECHANDO LAS VENTAJAS COMPARATIVAS DE ALGUNOS DE SUS RECURSOS NATURALES. ALCANZAR EL HORIZONTE DEL PRIMERO DE ELLOS REQUIERE UNA EDUCACIÓN SOSTENIDA Y AMPLIA QUE EXPLOTE EL POTENCIAL HUMANO, PARA PODER DAR RESPUESTAS CONCRETAS A PROBLEMÁTICAS LOCALES MEJORANDO LA CALIDAD DE VIDA DEL PAÍS. ESA SIGUE SIENDO UNA DEUDA PENDIENTE.



por **ESTEBAN MAGNANI**. *Lic. en Ciencias de la Comunicación, docente, escritor y periodista especializado en ciencia y tecnología. Es autor de Tensión en la red*



*Colaboró con aportes fundamentales el docente, investigador y Lic. en Economía Fernando Peirano. También se agradecen los aportes del Lic. Rodolfo Petriz.*

**D**urante la campaña electoral de 1983 el candidato radical a la presidencia, Raúl Alfonsín, dijo una frase que refleja la enorme expectativa social por el fin de la dictadura militar y la llegada de las elecciones: “Con la democracia se come, con la democracia se educa, con la democracia se cura”. Esa sentencia llena de esperanza y luego repetida hasta el hartazgo –¿hasta vaciarla de contenido?– señalaba que finalmente la Argentina había encontrado la llave maestra que resolvería todo lo demás. Con el tiempo, muchos argentinos comprendimos que no era tan simple y quedó la duda de si Alfonsín tenía una ingenuidad impropia de un político de su trayectoria o se montaba sobre la ola de entusiasmo popular para llegar a la presidencia con la mayor fuerza posible. En realidad, el recorte dejaba afuera la parte más política del discurso de Alfonsín que seguía así: “...no necesitamos nada más, que nos dejen de mandonear, que nos deje de manejar la patria financiera, que nos dejen de manejar minorías agresivas, totalitarias, inescrupulosas que por falta de votos buscan las botas para manejar al pueblo argentino”. Con la segunda parte se completa la imagen de un Alfonsín menos ingenuo, capaz de reconocer las escolleras de las estructuras de poder, dispuestas a romper la ola de entusiasmo de la primavera democrática. La historia (ese recorte nunca neutral que usa una tijera sintomática) recogió la primera parte, la más simple, como si quisiera convencernos de que la democracia es un paquete cerrado que se toma o se deja, no un espacio de disputa donde el voto universal es solo la primera trinchera.

La enumeración de las promesas alfonsinistas permite adivinar que detrás de esta breve lista se incluían necesariamente otras herramientas previas, sin las cuales no se podrían satisfacer las expectativas explícitas. Poder comer, educar y curar implica, en-

tre muchas otras cosas, un proyecto científico y tecnológico que dé sustento a esos objetivos de mínima de cualquier sociedad. Por decirlo de otra manera, como demostró la historia, alcanzar lo imprescindible o incluso lo que parece obvio, puede requerir un cambio profundo de toda la red, algo que el alfonsinismo, más allá de sus limitaciones propias y una coyuntura particular, intentó. Los cambios más significativos en materia científica se dieron sobre todo en las universidades: por primera vez desde la Noche de los Bastones Largos, cuando sacaron a palazos a estudiantes y docentes de las facultades –proceso que se completó con una fuerte fuga de cerebros–, un gobierno decía valorar la actividad científica. El clima de entusiasmo y algunas políticas llevadas adelante por el gobierno permitieron recuperar instituciones dañadas como la UBA. Por desgracia, como ocurrió en otras áreas de la gestión radical, las intenciones no siempre pudieron acompañarse de acciones más decididas y un presupuesto acorde. La impotencia se expresaba en aquel entonces con la resignación de saber que no había dinero para nada, ni siquiera para invertir de forma sistemática en un futuro mejor. En materia de desarrollo tecnológico más específico se continuaron algunos programas con peso propio como el enriquecimiento de uranio por difusión gaseosa en Pilcaniyeu u otros como el avión Pampa.

Tras el brutal disciplinamiento que significó la hiperinflación, llegó un nuevo gobierno que ni siquiera tuvo la intención de acometer la tarea de construir un futuro de nación apoyado sobre un proyecto de ciencia y tecnología propio, sino que más bien se alineó detrás de los intereses de los países centrales. El gobierno encabezado por Carlos Menem, iniciado en 1989, se esforzó por dismantelar lo creado hasta entonces; la ciencia y la tecnología argentina, sus instituciones, pasaron a la resistencia

*La forma particular que adquiere históricamente la ciencia y la tecnología, su volumen y su calidad, al igual que puede ocurrir con la alimentación, la educación, la salud (parafraseando a Alfonsín), depende del tipo de democracia y de que las demandas de todos los sectores se canalicen hasta el Estado y determinen políticas.*

más terca que razonable: nada permitía avizorar un futuro mejor. Solo algunos bolsones de desarrollo previo como la CONAE, la CONEA o INVAP lograron mantenerse funcionando y buscaron alternativas para mantenerse activos en un contexto de asfía presupuestaria. Por otro lado, a nivel institucional, cambió el rol del CONICET, se dio la aparición de la Secretaría de Ciencia y Técnica, un espacio desde donde se marcaría un rumbo estratégico más cercano de la política que de la comunidad científica, con la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica como esquema de financiamiento.

Luego de la crisis profunda de 2001 y con la llegada de un nuevo gobierno en 2003, se produjo una fuerte recuperación del Estado en su capacidad de actuar y decidir: esta nueva impronta sustentada en recursos repercutió en la inversión en ciencia y tecnología de forma más sistemática sobre estructuras ya existentes, como el CONICET o la Agencia. Tras aproximadamente una década de políticas sistemáticas, se alcanzaron algunos hitos que, imaginados un década atrás, habrían parecido el sueño extraviado de un voluntarista: la fabricación y puesta en órbita de dos satélites de telecomunicaciones (posibles gracias a la experiencia satelital de CONAE e INVAP), la recuperación de capacidades perdidas como la reparación de submarinos, el desarrollo de herramientas cotidianas que antes se pagaban con divisas como los chalecos antibalas para las fuerzas de seguridad, las decisiones estratégicas para modificar estructuras costosas de transporte con la producción de vagones nacionales, reversión del proceso de fuga de cerebros por programas como Raíces, la consolidación de la matriz energética con reparación y construcción de centrales atómicas, creación de Y-TEC para agregar valor local al desarrollo de tecnología para extracción de petróleo, inversiones en educación para el fortalecimiento de la industria informática (entre otras cosas) como se propuso desde el Plan Conectar Igualdad, etcétera.

La ciencia y la tecnología del período 2003-2015, por primera vez desde la vuelta a la democracia, dejaban de hacer aportes meramente testimoniales para transformarse en pilares sobre los cuales construir un proyecto de país. Ese sería el rasgo distintivo, casi transgresor, respecto de los gobiernos democráticos anteriores en cuanto a ciencia y tecnología. Es cierto que los ejemplos mencionados son de mediano o largo plazo en su realización, necesitaban aún más tiempo para impactar de lleno en la sociedad y colaborar en el cumplimiento de la promesa alfonsinista de comer, educar y curar realizada hace más de tres décadas. Ya había algunos síntomas, señales de que los techos

de otro tiempo comenzaban a perforarse; pero el proceso quedó trunco, como tantos otros. ¿Por qué?

La Argentina, aun en democracia, sufre una situación de empate entre dos modelos: uno soberano y que busca un desarrollo propio, y otro que busca insertarse en la economía global de forma subalterna aprovechando las ventajas comparativas de algunos de sus recursos naturales. Ninguno logra imponerse totalmente o, si lo logra, es solo de manera temporaria. Cada uno de estos modelos implica un rol distinto, prácticamente opuesto, para cada una de las esferas de la economía y, sobre todo, para su población. En el primero, producción y consumo son complementarios: por eso tiene como eje al empleo y al salario. Tanto para agregar valor como para generar un consumo y una ciudadanía responsables, requiere una educación sostenida y amplia que explote el potencial humano y se transforme en la base, el semillero, para el desarrollo de ciencia y tecnología entre otras cosas.

El conocimiento es la base de un mayor valor agregado que genera trabajos de calidad y retroalimenta un círculo virtuoso. La tarea tiene cientos de dificultades y no es un camino lineal, pero a grandes rasgos sus objetivos son claros.

Para el segundo modelo, en cambio, el Estado debe correrse para dejar al mercado guiar la economía en base a la lógica de la ganancia. Ese mercado priorizará los nichos de mayor rentabilidad, lo que en el caso argentino significa la producción agropecuaria y la extracción de recursos naturales para exportación. Para esta perspectiva solo una porción de la población es necesaria como mano de obra y sus costos deben abaratare lo más posible porque su producción se orienta al exterior: la demanda de los trabajadores no afecta los números de la macroeconomía más que como costo. Los desocupados permiten mantener bajos los costos salariales, pero por otro lado resultan un peso muerto, una fuente de inestabilidades sociales y políticas a las

*La Argentina, aun en democracia, sufre una situación de empate entre dos modelos: uno soberano y que busca un desarrollo propio, y otro que busca insertarse en la economía global de forma subalterna aprovechando las ventajas comparativas de algunos de sus recursos naturales.*



cuales hay que seducir como sea, con control mediático, represión o recursos más asociados con la responsabilidad social empresarial que la gestión pública, y de esa manera garantizar los votos necesarios para mantener el poder ya que “las botas”, como las llamó Alfonsín, parecen haber dejado de ser un recurso viable. En este modelo, el desarrollo científico sirve solo para potenciar la explotación de los recursos que cuentan con ventajas comparativas (por demás inestables como demuestra la historia), entretener las mentes más inquietas o mantener elevado el ego nacional con algunos premios, de la misma manera que puede hacerlo un ballet nacional financiado por el Estado. Aquellos científicos que no encajen en la estrecha senda de producción tomada, partirán al exterior donde sí se desarrollan actividades de punta, llevándose consigo un capital intelectual invertido en ellos mayoritariamente por el Estado, principal inversor en educación, becas e instituciones de investigación.

## Las promesas

¿Qué promesas podría hacer la democracia en ciencia y tecnología? La pregunta pierde sentido porque no existe LA democracia. Existen democracias con distintos grados de intensidad, de participación de sus ciudadanos, con más o menos diversidad de voces, con corporaciones políticas más o menos permeables a los intereses del pueblo y a los grupos de poder. La democracia está determinada a su vez por la realidad de un modelo económico, político y social que surge de la coyuntura histórica y las alianzas entre los grupos de poder. La democracia es un fenómeno históricamente determinado, no un paquete de reglas cerradas; reducir la democracia a un acto electoral es empobrecerla hasta su mínima expresión y dejarla apenas del otro lado del límite formal donde se inician las dictaduras. La forma particular que adquiere históricamente la ciencia y la tecnología, su volumen y su calidad, al igual que puede ocurrir con la alimentación, la educación, la salud (parafraseando a Alfonsín), depende del tipo de democracia y de que las demandas de todos los sectores se canalicen hasta el Estado y determinen políticas.

En un país guiado exclusivamente por la lógica del mercado, por ejemplo, la industria farmacéutica invierte en cremas para las arrugas de señores con gran poder adquisitivo y no en buscar una vacuna para el mal de Chagas que afecta sobre todo a los pobres. En ese caso el poder del dinero afecta más que el poder del voto. No es este un fenómeno exclusivo de la Argentina: en el mundo se invierten millones para perfeccionar la curvatura exacta que tendrá un nuevo modelo de celular en lugar de mejorar el servicio de salud y garantizar el acceso al mismo. En ese contexto, un Estado fuertemente democrático, para bien o para mal, es la única forma disponible de contrabalancear un mercado dominado por grandes corporaciones. Por decirlo de otra manera, sin un Estado fuerte que valore la opinión de sus ciudadanos (de la que el voto es solo una muestra marginal y acotada) por encima del poder adquisitivo o del *lobby* de los sectores de mayor poder adquisitivo, la democracia se transforma en una cáscara vacía. Para lograr eso, es necesario un Estado penetrado por las demandas sociales, sobre todo las de los sectores más débiles, y que debe intervenir para equilibrar; para ello es necesario tener recursos: en un país semiperiférico como la Argentina, la ciencia y la tecnología estuvieron históricamente lideradas por las instituciones creadas y financiadas por el Estado.

Es este Estado con vocación de desarrollo el único que puede tener un rol significativo para la ciencia y la tecnología y fomentar el diálogo entre científicos y la sociedad. Después de 2003, pero sobre todo tras la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva en 2007, la ciencia comenzó a transitar ese camino. Las iniciativas no solo tuvieron que ver con la inversión en proyectos de investigación, sino también en cambiar la percepción social de la ciencia. Desde el Canal Encuentro, por



ejemplo, se comenzó a hacer foco en documentales científicos tanto de producción nacional como internacional, un proceso luego reforzado por TecTV. El canal infantil Paka-Paka favoreció esto mismo en los niños, sobre todo a través de documentales pensados para esa edad o programas como *Zamba* en los que aparecían científicos importantes como Florentino Ameghino o Charles Darwin, cuyo nombre resuena ahora en las cabezas de miles de niños, algo que antes no necesariamente ocurría. Pero probablemente el mayor diálogo por profundidad, escala y cercanía lo dio Tecnópolis con millones de visitantes a lo largo de sus cinco ediciones, que dialogaron en directo con la ciencia y la tecnología nacional en un tono novedoso. También, se deben citar nuevamente, Conectar Igualdad y su esfuerzo para que los chicos se apropien de la tecnología en lugar de tomarla como una caja cerrada y a consumir tal como la reciben.

Un programa como Raíces, pese a las críticas que se le puede hacer, permitió a más de mil científicos volver a su país trayendo el conocimiento adquirido en el exterior (cuando el proceso histórico normal fue el inverso), también ayudó a restablecer un diálogo entre las instituciones científicas y los científicos mismos. Otro paso significativo que permitió articular mejor el trabajo de estos científicos con el resto de la sociedad se dio a través de PDTs (Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social) gracias a los cuales los investigadores pueden sumar puntos para su carrera haciendo tareas de transferencia: este tipo de diálogos entre especialistas y ciudadanos con necesidades, fomentados desde las instituciones, es probablemente lo más parecido a una “ciencia democrática” que se pueda alcanzar. Este tipo de labor de los científicos es cualitativamente distinta de aquella que se publica en *papers* con evaluación de pares y tan necesaria como esta última, como mínimo. Este cambio, reciente y desafiado por estructuras más instaladas, permite un diálogo entre científicos por un lado y emprendimientos sociales, pymes, empresas o la sociedad misma por el otro; ambos lados se enriquecen. Los PDTs no resuelven el problema, pero abren un vaso comunicante. En el mismo sentido que los PDTs pero con impactos tal vez más concretos se cuenta el proyecto D-TEC que permitió la llegada de noventa doctores a universidades donde no había o eran infrecuentes, lo que favoreció el desarrollo de investigaciones más ancladas en el territorio. También el D-TEC fortaleció la puesta en marcha de las nuevas universidades del conurbano. A través de la Universidad de Avellaneda, por ejemplo, se logró ir más allá y combinar las ciencias sociales con la agenda social al involucrar a sociólogos y antropólogos en el diseño de las políticas de seguridad ciudadana y en la formación de las fuerzas de seguridad.

Gracias a esta visibilización, una de las mayores victorias de la ciencia en esta última década no es científica sino comunicacional: ya resulta muy difícil imaginar un discurso público en el que se considere la inversión en ciencia y tecnología como un desperdicio de recursos (aun entre aquellos que luego la ajustan). Siendo optimistas, se podría decir que es un buen comienzo para saldar una deuda que está lejos de haberse satisfecho: la ciencia como una referencia obligada, una apoyatura para la dirigencia del país, tanto sindical, empresarial como política. Lamentablemente, ni la ciencia ni los científicos suelen ser utilizados como insumo para enriquecer los debates: los dirigentes sindicales no suelen llamar a los académicos para analizar la evolución del trabajo y, por ejemplo, anticiparse a procesos que se están dando en otras partes del planeta (como excepción y posible síntoma de un potencial nuevo equilibrio podrían citarse la experiencia de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo –UMET– y el Centro de Investigación de los Trabajadores –CITRA–). Los políticos, por su parte, no suelen recurrir a especialistas formados para analizar una problemática desde una perspectiva distinta de la propia y los medios de comunicación encerrados en su propia lógica tienen muchas veces a opinadores todoterreno capaces de disertar todos los días sobre cosas distintas desde el sentido común y el desconocimiento. Es necesario articular las dimensiones científicas con las sociales, económicas y políticas. El Estado tiene herramientas para incidir no solo desde políticas científicas: puede utilizar las “compras inteligentes” para traccionar industrias y desarrollos; el PAMI invierte millones en medicamentos y material hospitalario, pero no lo hace desde una lógica de desarrollo nacional apoyada en conocimiento científico, la innovación o instituciones que existen y que podrían actuar como socios naturales. La ciencia debería ser una pata necesaria de cualquier proyecto. Las pequeñas empresas desconocen o no tienen los recursos para establecer diálogos con interlocutores adecuados como podría ser el INTI y mejorar sus condiciones de producción, en tanto que las grandes empresas suelen pertenecer a transnacionales que mantienen sus departamentos de I+D en los países centrales. Penetrar esas capas, acercar la ciencia y la tecnología al territorio para que pueda dar respuestas concretas a problemáticas locales y poner en valor el discurso científico en otros ámbitos es una deuda de la ciencia y la tecnología que podría haber mejorado la calidad de vida del país, incluso de la democracia, en caso de alcanzarse. La innovación debe ser pensada no solo (o ni siquiera) como un semillero de *start ups* sino también como la posibilidad de discutir provincias que desde



la perspectiva del neoliberalismo son inviables: por ejemplo, un centro de investigaciones como Y-Tec generando valor agregado y dando trabajo de calidad en las minas de litio de Jujuy o un desarrollo de la caña en Formosa y Chaco para generar biomasa que sirva como combustible. Es necesario también un multilateralismo a nivel internacional que permita negociar mejor, disputar sabiendo que se cuenta con alternativas para responder de la mejor manera a las demandas de la sociedad.

Estamos lejos de todo eso pese a haber avanzado en una dirección que buscaba enfrentar las limitaciones y que se fue encontrando con dificultades nuevas cada vez que daba cuenta de las anteriores. Para peor, ahora vamos en el sentido contrario.

*Tras el brutal disciplinamiento que significó la hiperinflación, llegó un nuevo gobierno que ni siquiera tuvo la intención de acometer la tarea de construir un futuro de nación apoyado sobre un proyecto de ciencia y tecnología propio, sino que más bien se alineó detrás de los intereses de los países centrales.*

LA SALUD COLECTIVA ES UNA CATEGORÍA DE ANÁLISIS QUE NOS PERMITE PENSAR LA SALUD A PARTIR DE LA COMUNIDAD Y NO DE LOS INDIVIDUOS. ESTA LECTURA NOS DA LA POSIBILIDAD DE DESARROLLAR POLÍTICAS PÚBLICAS TENDIENTES A MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA DE LA POBLACIÓN Y AL MISMO TIEMPO IDENTIFICAR A LOS ACTORES COLECTIVOS QUE FUNCIONAN COMO GRUPOS DE PRESIÓN. ES HORA DE ENFRENTAR LOS INTERESES DE ESTOS GRUPOS CONCENTRADOS PARA EMPEZAR A SALDAR ESTA DEUDA DE LA DEMOCRACIA.

# LAS DEUDAS DE NUESTRA DEMOCRACIA EN EL CAMPO DE LA SALUD COLECTIVA

por **JOSÉ CARLOS ESCUDERO**. *Médico Sanitarista. Diplomado en Estadísticas de Salud . Master en Sociología. Profesor Emérito y Consulto de la Universidad Nacional de Luján. Profesor Extraordinario Consulto de la Universidad Nacional de La Plata.*

# Esquema de Vacunación

A vertical chart with various icons and numbers, likely a health or educational poster. It features a bird icon at the top, followed by a person icon, and several rows of smaller icons and numbers. The numbers range from 1 to 8.

Grupo de Edad	Vacuna	Total Dosis	Frecuencia de Administración					
			Número de dosis			Refuerzos		
			1 Dosis	2 Dosis	3 Dosis	1 Refuerzo	2 Refuerzo	3 Refuerzo
12 años y Menores de edad mexicanos 1 año	BCG	1	B.N					
	HB (Región Amex)	1	RN					
	OPV	4	2m	4m	6m			
	OPV equivalente	3	2m	4m	6m			
	DPT	1						
Escuelas	SRP	1	Dosis única de 11 a 13 meses					
	DT	2	2º grado de Básico					
Mujeres de Edad fértil	HB (Región Amex)	3	1 Contacto	1 mes				
	dT Embarazada	5	1 Contacto	1 mes después				
	dT No Embarazada	5	1 Contacto	1 mes después de la primera dosis				
Mujeres de los 2 años	FA	1	12 meses					
	SR	1	Dosis única en Campaña					



# T

odo especialista en un tema tiende a sobrevalorar su importancia. Tener esta actitud con la salud es más perdonable que con otros temas. En ella se tratan, nada menos, la vida y la muerte, la enfermedad, la invalidez, el bienestar de los individuos y de sus seres queridos. La Salud Colectiva (SC) es un análisis de la salud en agregados de población. Su objeto de estudio no son los individuos aislados, es el de conjuntos de ellos.

Puede decirse que todos los países del mundo tienen deudas con su SC, en todos podría ser apreciablemente mejor que la que actualmente es. Si en Occidente hay consenso en que los Países Escandinavos son el mejor ejemplo mundial de buena SC, por comparación, la Europa del oeste y la mediterránea son peores, Canadá es peor, Estados Unidos es apreciablemente peor, mientras que la buena SC de Cuba es ignorada, porque la pobreza del país contradeciría este buen resultado, demostrando que su población pobre tiene mejor salud que los pobres de todos los países periféricos, y de alguno central también. Inclusive en Escandinavia, si en ella hubiera menos elusión de impuestos, menos evasión a paraísos fiscales, por consiguiente más dinero para pagar su SC como política de Estado; menos acceso sesgado a la salud por prejuicios de género, clase, elección sexual, etnia, ciudadanía, etc., su SC sería apreciablemente mejor.

*Durante siglos y hasta hace históricamente poco tiempo, las consideraciones dominantes entendían como salud lo que sucede a individuos. Eran escasas las reflexiones, descripciones y propuestas sobre la salud como fenómeno colectivo eventualmente pasible de políticas públicas.*

## Historia y contexto de la Salud Colectiva

Antes de hablar de la deuda que tenemos en la SC de Argentina, conviene hacer algunas consideraciones generales sobre el tema en cuanto trabaja con colectivos de población, y se diferencia de sumatorias de lo que acontece a cada persona. Durante siglos y hasta hace históricamente poco tiempo, las consideraciones dominantes entendían como salud lo que sucede a individuos. Eran escasas las reflexiones, descripciones y propuestas sobre la salud como fenómeno colectivo eventualmente pasible de políticas públicas. Contrastemos esto con lo que pasaba con respecto a la educación, el conflicto armado, la religión, las leyes, la estructura del Estado. Como síntoma de este bajo posicionamiento que se daba a la SC, los edificios para ella eran muy escasos comparados con las fortificaciones, los templos, los edificios para el comercio, para el Estado. Apenas existían hospitales y asilos para dar cobijo, aislar y ayudar a bien morir, acueductos para proveer de agua a las ciudades. Una actividad pionera en construcciones para SC fue la Revolución Francesa, la que proveyó a Pinel fondos para reciclar y construir hospitales para segregar dementes. A la vez, la Revolución nunca consideró el derecho a la salud como uno de los derechos del hombre y el ciudadano, lo que quizás hubiera habilitado un debate sobre las posibles políticas de SC para implementar este derecho. Casi un siglo después, a fines del 1800, las políticas bismarckianas de seguros sociales en el imperio alemán empezaron a dar cobertura institucional de salud a trabajadores y sus familias. Las iniciativas francesa y alemana se generalizaron en los países centrales, y en el caso bismarckiano fueron evolucionando en todas partes de políticas para cubrir a “trabajadores” a políticas para atender a “ciudadanos”, universalizando el derecho a la salud. Hubo que esperar medio siglo después de Bismarck para que la revolución soviética en Rusia enunciara y pusiera en práctica medidas para su SC, y hubo que esperar otros treinta años para que la Gran Bretaña de la imprevista victoria electoral laborista de 1945 y la Argentina de la igualmente imprevista victoria electoral peronista de 1946 crearan paralela e independientemente el National Health Service (NHS) y el modelo Carrillo de SC argentina, dos “islas” de SC no mercantil en un contexto capitalista, que continúan hoy, aunque cada vez más debilitadas por los planteos de la SC valorizadora de capital. Reflexionemos que en 1945-46 no existían, o eran muy débiles, “actores sociales” que hoy tienen un peso económico y político central: bancos que administran seguros de salud, fabricantes de medicamentos y equipamiento; y que tampoco existía la impresionante constelación actual de instituciones que normatizan y cautelan la salud mercantil: el FMI, el BM, la OMC, pactos tipo ALCA. Los únicos enemigos iniciales del NHS y de Carrillo fueron los médicos (individualistas, vendedores de sus saberes en el mercado, política-

mente conservadores) que fueron prontamente neutralizados. Una breve revisión histórica de las políticas de SC en la Argentina reciente nos puede ayudar para identificar “actores sociales” que hoy actúan como grupos de presión, y que en muchos casos crean nuestras “deudas” en SC y/o dificultan que esta deuda se salde. La Organización Panamericana de la Salud (OPS), entonces y ahora muy influenciada por los Estados Unidos, convenció a la dictadura militar que derrocó al peronismo en 1955 de la descentralización del modelo Carrillo, transfiriendo hospitales y recursos a las provincias, repetitiva receta neoliberal para debilitar al Estado nación y para permitir que “actores sociales” (mercantiles o no) de diferente tipo negocien en detalle con interlocutores que se han fragmentado. La democracia limitada que tuvimos durante los 18 años de proscripción del peronismo no hizo nada importante para nuestra SC, aunque entonces se hizo evidente un “actor” que actualmente es poderosísimo a nivel nacional e internacional: la industria mercantil de medicamentos que participó en la desestabilización y el derrocamiento de Illia, quien pretendió regularla (1966). Las dictaduras militares “light” y modernizadoras de Onganía, Levingston y Lanusse (a diferencia de la genocida de 1976) estimularon la autonomía de los hospitales, fortaleciendo en ellos las organizaciones profesionales médicas de cada uno, y extendiendo la práctica del cobro de servicios, parte del cual se revertía a ellas. También fundaron PAMI, y unificaron las contribuciones y prestaciones de trabajadores. El retorno a la democracia sin proscripciones (Cámpora; Perón, Isabel Martínez), plagado de problemas, tuvo una iniciativa pionera: la tentativa de unificar los efectores estatales y de obras sociales, con un requisito que establecía dedicaciones tiempo completo para los médicos (Plan Liotta). La oposición de las obras sociales y las asociaciones profesionales médicas (que temían una reducción de sus poderes) llevó a una aplicación muy parcial del plan, y luego a su abandono. El golpe cívico-militar de 1976 puso en práctica un macromodelo de valorización financiera que reemplazaba al de sustitución de importaciones vigente desde el primer peronismo. Para implantarlo con rapidez y contundencia se llevó a cabo un genocidio, que no solamente asesinó a decenas de miles sino que, con medidas de ajuste neoliberal, devastó las economías familiares y la salud mental del conjunto de la población. Comenzó el endeudamiento internacional masivo, llevando la deuda externa de 8.000 millones de dólares en el momento del golpe a 45.000 millones cuando los militares se retiraron.

Con el regreso de la democracia, la Argentina se recuperó solo parcialmente de los destrozos materiales y subjetivos que acarrearón los años de terror. En términos de la SC, lo único importante que se observó es que la SC de lucro se extendió notablemente bajo la democracia, con la extensión de los seguros privados (que permiten que, en una sociedad que se había vuelto mucho más desigual,

los deciles 10 y 9 del ingreso se atiendan en efectores privados, con mejor hotelería pero no necesariamente mejor calidad asistencial que la que recibe el resto de la población). Esta ampliación de los seguros se consiguió en parte mediante legislación que permitió el “descrime” de los cotizantes más ricos de las diferentes obras sociales y su emigración a prepagas, donde además son atendidos en hospitales privados, prácticas que continúan hasta hoy. El gasto en medicamentos –muchos de los cuales no están científicamente evaluados, además de que suelen costar “lo que el mercado permite”– aumentó sustancialmente. Contemporáneamente con la presidencia Menem, el Banco Mundial publicó el libro *Invertir en Salud*, verdadera Biblia de Gutenberg de la SC neoliberal, al cual siguieron infinidad de publicaciones, reuniones, congresos y viajes de asesores, para implantar áreas mercantiles en la SC, programas “verticales” y autónomos de lucha contra enfermedades, en general financiados por endeudamiento internacional y por “fondos de contrapartida” nacionales, aunque la dirección técnica era supranacional. Nunca se mencionaba la posibilidad de obtener medicamentos fabricados por el Estado o comprados a bajo precio por el Estado en el mercado internacional.

Repitiendo una obviedad, la SC depende en parte de la situación social general. Comparando con 1975, último año de nuestro idiosincrásico Estado de Bienestar, que había sido establecido por el primer peronismo (1946-1955), al momento de la renuncia de De la Rúa (2001) habíamos pasado de 8% de pobreza a 55%; el desempleo pasó del 5% al 18%; el subempleo del 9% al 20%; el 20% más rico de la población pasó de controlar el 36% al 48% de la renta nacional; la deuda externa llegó a 191 mil millones de dólares. La Argentina se había convertido en estos 35 años en un país mucho más pobre, desigual y endeudado.

Los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner (2003-2015) tuvieron con respecto a la SC una política tímida, que contrasta con su osadía en otras áreas: el aumento de la imposición y el hacer más progresivo al sistema impositivo, una política muy activa en derechos humanos, la obtención de una quita de dos tercios de la deuda externa por el 92% de los acreedores, la nacionalización de las AFJP y de varias empresas que habían sido privatizadas, la aparición de una plétora de programas sociales, y, en un contexto de más prosperidad general, una ligera transferencia de riqueza de ricos a pobres. Todo esto mejoró la SC. Quizá la capacidad desestabilizadora de la SC mercantil, que se analizará más adelante, tuvo que ver con esta timidez K. De cualquier forma, los indicadores sociales mejoraron apreciablemente: En 2012 la pobreza era del 11%, la indigencia del 5%, el Gini de distribución de ingreso había bajado de 0,58 en 2002 a 0,42 en 2012, la diferencia entre el quintil de población más rico y el quintil más pobre en 2002 era de 21 a uno, en 2012 de 13 a uno, la riqueza controlada por el 40% más pobre subió de 14% en 2002 a 18% en 2012.

*La situación de los medicamentos requiere un análisis especial. Supone en la Argentina de hoy un tercio del total de gasto de la SC, el más exagerado y eventualmente reducible.*



## Las deudas y posibles acciones

Resulta claro, tras analizar el funcionamiento de las distintas formas en que los países han diseñado y puesto en práctica diferentes modos de ocuparse de su SC, que si se pudiera diseñarlos y ponerlos en funcionamiento en una situación “comenzando desde cero”, sus características serían la universalidad de acceso, de atención y de rehabilitación de la salud individual por “derecho de ciudadanía”, inclusive por “derecho de residencia” de los necesitados, con criterios de prioridad y de “costo beneficio” ya que las necesidades potenciales de salud son infinitas, y sin otras restricciones, de las cuales la que más ha pesado históricamente ha sido la económica. SC gratuita, entonces, atendida en establecimientos pertenecientes al Estado, financiada por un sistema impositivo general con características progresivas. Trabajarían en él funcionarios asalariados. Los medicamentos y demás insumos deberían ser fabricados sin fines de lucro o con un lucro no mayor al promedio de la economía. Hemos visto,

al analizar las actitudes de “actores sociales” en la historia de la SC argentina cómo estos han actuado de formas que se corresponden con sus intereses (en general económicos, a veces con una inextricable asociación con intereses simbólicos) y no con el bienestar general de la población.

En la Argentina mueren por año aproximadamente 300.000 personas. De estas muertes, la mortalidad evitable (ante ciertos parámetros de conocimiento, recursos y tiempo) sería la de acción más prioritaria. Los indicadores de mortalidad más elementales son la esperanza de vida, al nacer y en diferentes edades, y algunas tasas de mortalidad específicas, de las cuales las más difundidas son las de mortalidad infantil y de mortalidad materna, o que reflejan causas sociales impactantes, como las de suicidio y homicidio. Se presentan primero datos de 1980, y entre paréntesis los del año más reciente que se pueda comparar. Esperanza de vida: 68,9 años (75,3 en 2013). Tasa de mortalidad infantil: 33,2 por mil (9,6 en 2013). Tasa de mortalidad materna 7,0 por diez mil (3,5 en 2012). Toda alegría ante esta mejoría debe relativizarse si pensamos que la tasa de mortalidad infantil de Cuba, país mucho más pobre que el nuestro pero donde la SC es una muy prioritaria política de Estado, es menos de la mitad de la nuestra y su esperanza de vida al nacer es mayor en tres años. Cuba es el mayor ejemplo mundial de maximización de mejoras en la SC en un contexto general de recursos limitados. Los “actores sociales” que se mueven en la SC argentina son inexistentes o rudimentarios en Cuba, y la existencia de fuertes diferencias de ingreso entre nosotros se reflejan en el hecho de que el quintil 5 de nuestra distribución de ingreso concentra el 15% de la mortalidad infantil y el 10% de la materna mientras que en el quintil 1 las cifras son el 30% y el 40%, respectivamente. Es evidente que esas cifras mejorarían con mayores inversiones, pero solamente los sistemas de SC universales y estatales aseguran un bajo costo administrativo (el acceso universal y gratuito por criterio de necesidad ahorra mucho papeleo). Por otra parte, el fortalecimiento del Estado nación, con sus economías de escala y su poder político, lo convertiría en interlocutor y eventualmente enemigo de los “actores sociales” nacionales e internacionales de la SC de lucro. Con respecto a las inversiones en SC, el actual gobierno nacional está disminuyendo la recaudación impositiva, además de incurrir en endeudamientos nuevos. Ambos hechos reducen lo que estará disponible para SC. La distribución del ingreso está volviéndose cada vez más regresiva en nuestro país. Conviene documentar las consecuencias de esto en la SC. El Indec debería normatizar que las estadísticas de morbimortalidad sean producidas por tramos de ingreso económico de los afectados (por ejemplo por deciles/quintiles) en las tablas de vida, las tasas, las coberturas diferenciales. Analicemos una situación particular de mortalidad, entre muchas, para ver qué márgenes de maniobra tiene la epidemiología

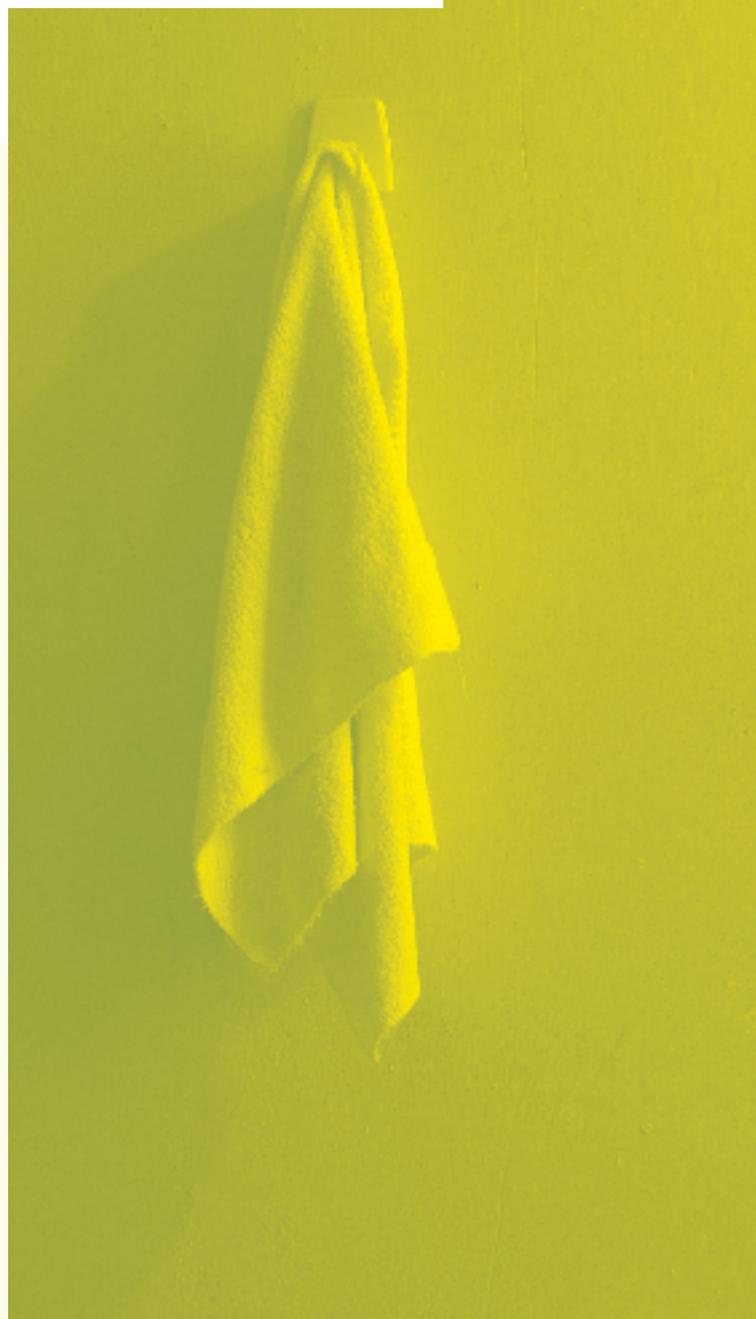


*Una breve revisión histórica de las políticas de SC en la Argentina reciente nos puede ayudar para identificar “actores sociales” que hoy actúan como grupos de presión, y que en muchos casos crean nuestras “deudas” en SC y/o dificultan que esta deuda se salde.*

científica de la SC ante ciertos “actores sociales”. El fumar tabaco es responsable entre nosotros de aproximadamente 40.000 muertes anuales. Analicemos aquí el comportamiento de los “actores sociales” que sacan beneficio de esto: la industria tabacalera y las provincias productoras de tabaco. La experiencia internacional enseña que el aumento de los impuestos a los cigarrillos reduce su consumo. Esto no se hace. La publicidad del tabaco está prohibida, y esto se cumple, pero apenas se informa sobre consecuencias de fumar tabaco, que impactarían sobre el consumo. Esta difusión mediática iría en contra de la trama de intereses comunes entre la industria tabacalera, políticos y los oligopolios mediáticos hegemónicos. En la recientemente inaugurada Televisión Digital Abierta (y gratuita) debería haber por lo menos un canal que trate el tema de la salud individual y colectiva con información que no esté sesgada por los intereses de vendedores de productos o servicios.

Al comparar el análisis de las situaciones nacionales de SC, hay que reiterar la obviedad de que en la sociedad se generan hechos centrales que impactan en ella. Para empezar, la capacidad de disponer de alimento y techo, de agua potable domiciliaria, de poder pagar el transporte al efector sanitario, y de los medicamentos y procedimientos de diagnóstico requeridos. En agua y cloacas hubo significativos adelantos: entre 2003 y 2015 el agua domiciliaria pasó del 71% al 82% de la población, las cloacas del 43% al 54%. Es de temer que el reciente desfinanciamiento del Estado no mantenga esta tendencia favorable.

Para la Salud Mental Colectiva no es lo mismo la existencia de empleo pleno con seguridad de permanencia, o de alto desempleo, de alta precariedad laboral. La existencia o no de un sistema educacional universal y desmercantilizado, de un sistema de capacitación de trabajadores de salud con acceso fácil o restrictivo. Las carreras de medicina y odontología, tan costosas en países con universidades pagas, es admirablemente gratuita en las universidades públicas de la Argentina.



## Una síntesis tentativa

A diferencia de otros sectores de la sociedad que tienen un alto papel en la legitimación social, pero que contribuyen poco a la valorización financiera, como la educación o la fabricación de armamentos, donde la relación es opuesta, la SC a la vez da legitimación y valoriza capital. Hace setenta años, la SC movía poco dinero, y hemos visto cómo el NHS británico de 1945 y la SC de Perón-Carrillo de 1946 no tuvieron oposición por agentes de la valorización financiera que ahora son los “actores sociales” más importantes para encauzar medidas en la SC que los beneficie, aunque sean poco prioritarias, sean de mal “costo beneficio” e inclusive dañinas, y en paralelo sirvan para obstaculizar otras, más eficientes, costo-beneficiosas, inclusivas y contenedoras.

La SC es eminentemente mano de obra intensiva. En teoría un capitalismo que extrajera plusvalía de un ejército de trabajadores de SC se beneficiaría, pero la forma dominante de acumulación es hoy la valorización financiera, que desdeña esto. Una fuerte SC presupone habitualmente un Estado nación fuerte, y actual o potencial enemigo estructural de la valorización financiera supranacional. Además, como la historia ha demostrado repetidas veces, las estructuras para dar SC se pueden rápidamente encuadrar en un dispositivo militar, sobre todo en el territorio, todo lo cual es peligroso para los órdenes trans y supranacionales.

Como la salud es central en la subjetividad humana, el capitalismo volcado a la salud tiene un vasto “menú” de opciones para operar buscando su beneficio, mayor que en ningún otro sector de la sociedad. Desde un control hegemónico de los medios de comunicación, que exageran o minimizan epidemias, crean enfermedades nuevas, desestabilizan las políticas de SC en países que ven con hostilidad, medicalizan innecesariamente hechos de la vida cotidiana, controlan en parte la publicación de artículos en revistas científicas, modifican pruebas de validación de drogas y procedimientos, hasta entregar “dádivas” a los profesionales que recetan sus productos.

A su vez, las recomendaciones de agencias como el Banco Mundial postulan sistemas de seguro administrados por los bancos, presuntamente universales pero de hecho sesgados hacia clientes que cotizan más su afiliación; atención de pacientes en efectores privados, por cotizaciones de clientes, todo financiado por subsidios del Estado, que por dificultades técnicas y propias al sector Salud no puede auditar las facturas que se le elevan.

La situación de los medicamentos requiere un análisis especial. Supone en la Argentina de hoy un tercio del total de gasto de la SC, el más exagerado y eventualmente reducible. El medicamento tiende a excluir otros remedios, como la contención, el apoyo logístico de los enfermos, los cambios en hábitos de vida. Inclusive los documentos supranacionales no defienden la fabricación estatal nacional de medicamentos, o su compra en el mercado internacional abierto, dos medidas que llevarían nuestro actual gasto quizás a la mitad.

Mediante circunstancias históricas que probablemente no se repetirán, Cuba ha llegado a tener la SC más costobeneficiosa del mundo. Niveles del Primer Mundo con recursos del Tercero. Separado de esa isla por la Corriente del Golfo, Estados Unidos, con la SC más mercado y menos estadodependiente, sin ningún sistema público que pueda fijar “precios testigo” a los privados, con el mayor gasto en salud por habitante del mundo, alcanza niveles mediocres de salud comparados con otros países centrales, con altos gastos administrativos, con el permanente espectáculo de población llevada a la ruina y a la muerte por no poder pagar/acceder a servicios de SC, es una buena comparación.

¿Qué haremos en los próximos años en la actual coyuntura neoliberal argentina? Nuestro ministro de Salud está anunciando que tendremos un Seguro Universal de Salud. Vamos a tener que leer en la “letra chica” de un tema tan complejo como lo es la SC si el proyecto macrista tenderá hacia la SC de Cuba o la de Estados Unidos.

EL DESEMPLEO, EL TRABAJO PRECARIO Y EL TRABAJO INFORMAL HAN SIDO UNA CONSTANTE EN LOS AÑOS DE DEMOCRACIA. SU PERSISTENCIA ES UN FLAGELO QUE TIENE REPERCUSIONES INMEDIATAS SOBRE EL NIVEL DE VIDA DE LOS TRABAJADORES Y SUS FAMILIAS. DESDE HACE UN LUSTRO DISMINUYEN LAS TASAS DE ACTIVIDAD Y DE EMPLEO, LO QUE SIGNIFICA QUE DE MANERA ALARMANTE ESTÁ CRECIENDO LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE INACTIVA. POR ESO, ADOPTAR POLÍTICAS ORIENTADAS A COMBATIR EL DESEMPLEO Y GENERAR NUEVOS EMPLEOS PRODUCTIVOS DE CALIDAD ES UNA IMPERIOSA PRIORIDAD SOCIAL.

**HOY MÁS QUE NUNCA ES NECESARIO FORMULAR E IMPLEMENTAR POLÍTICAS DE EMPLEO DE CALIDAD**





por **JULIO CÉSAR NEFFA**. Investigador  
Superior del CONICET en el CEIL

# A

causa de la crisis económica, desde mediados de la década pasada en la gran mayoría de países, aumentaron las tasas de desempleo, se han incrementado los despidos y los empleos precarios, disminuyen los salarios reales, está en crisis el sistema de protección social y aumenta la desigualdad. En la Argentina la tendencia fue diferente desde 2002 y hasta fines de la década pasada, pero la *estancflación* cambió la tendencia.

El desempleo, el trabajo precario y el trabajo informal como lo entiende la OIT constituyen un flagelo que tiene repercusiones inmediatas sobre los ingresos, la seguridad social y el nivel de vida de los trabajadores y sus familias, contrae la demanda desestimulando la inversión.

En este artículo, luego de circunscribir los conceptos, se intenta situar la problemática del empleo en el contexto de la macroeconomía y señalar algunas de las políticas de empleo que están vigentes en el mundo y pueden servir para enfrentar el problema en nuestro país.

La OIT ha llevado a cabo numerosos estudios y ha formulado políticas globales y sectoriales cooperando con los gobiernos que lo solicitan, para aplicarlas y evaluarlas. Desde el CEIL del CONICET se han publicado estudios sobre la situación argentina y se han evaluado las políticas y sus resultados que pueden contribuir a completar este artículo ([www.ceil-conicet.gov.ar](http://www.ceil-conicet.gov.ar), Publicaciones, Serie empleo desempleo y políticas de empleo). Sobre el tema, nos remitimos también al número 6 de *Voces en el Fénix*, para complementar este artículo.

*Una política estratégica de empleo –que asigne prioridad a la industria– debe apoyarse sobre el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación productiva, para generar nuevos productos y procesos que satisfagan necesidades sociales, buscando una competitividad genuina basada en el aumento de la productividad, mejora de la calidad, reducción de los costos unitarios, cumplimiento de los plazos de entrega (“justo a tiempo”), para de este modo absorber el desempleo y generar nuevos empleos productivos que incorporen a profesionales y técnicos y estos no se vean impulsados a migrar.*

# I.

## Definiciones preliminares

Para evitar confusiones definimos los conceptos con los cuales vamos a trabajar.

Siguiendo a Jacques Freyssinet, en sentido amplio, *“la política de empleo designa al conjunto de intervenciones del sector público con repercusiones sobre el mercado de trabajo, que pueden producir cambios en la estructura y funcionamiento del mismo en términos cuantitativos o cualitativos”*. Todos los instrumentos de la política económica se pueden movilizar para generar efectos directos o indirectos sobre el empleo. En sentido estricto, *“la política de empleo agrupa al conjunto de acciones que apuntan a anticipar o a corregir los desequilibrios del mercado de trabajo, a generar nuevos empleos, reducir el desempleo y el subempleo, mejorar los procesos de adaptación dinámica entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, favorecer la formación y reconversión profesional así como la adaptación de los recursos de mano de obra a las necesidades del sistema productivo”*.

La macroeconomía es determinante para configurar las políticas de empleo: la condición necesaria para su éxito es la existencia de un proceso de crecimiento “con rostro humano”, “rico en empleos” pues en situación de estancamiento o de recesión difícilmente se creen nuevos empleos sustentables. Se pueden

distinguir las **“políticas activas de empleo”** que tienen una perspectiva de mediano y largo plazo, actúan al mismo tiempo sobre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, se proponen lograr un efecto positivo sobre el nivel de empleo y reducir el desempleo haciendo frente de manera durable a las causas macroeconómicas estructurales buscando promover la generación de nuevos empleos. Estos pueden ser de diversa naturaleza: empleos temporarios, por tiempo determinado (CDD), de carácter coyuntural con un horizonte de corto plazo y de carácter precario, o por el contrario empleos seguros y estables, registrados ante el sistema de seguridad social, con un contrato de duración por tiempo indeterminado (CDI), con un horizonte de mediano o largo plazo. Por otra parte las **políticas pasivas** serían las que prioritaria y casi exclusivamente solo ponen el acento en el comportamiento de la oferta de fuerza de trabajo; ellas operan por lo general en el horizonte de la coyuntura o de ciclos cortos (pero que pueden dar lugar a efectos duraderos), consisten en proporcionar subsidios y políticas sociales a los desempleados y procuran contener el desempleo mediante el incremento de la población económicamente inactiva, la reducción o contención de la oferta de fuerza de trabajo o desalentando a los desempleados. La medida pasiva más importante consiste en otorgar a los desocupados un subsidio por desempleo, o en su defecto otorgar los beneficios de políticas sociales o brindar una asistencia de contenido alimentario. Pero a diferencia de las activas, con las políticas pasivas no se crean nuevos empleos. Obviamente que lo más recomendable es articular e integrar de manera dinámica esos dos grupos de políticas para maximizar los resultados, pero no solo los económicos.

El desempleo, sobre todo si es de larga duración, incluye la pérdida o erosión de la identidad profesional, el sufrimiento psíquico y mental provocado por la sensación de ser considerado inútil para la sociedad y de ser estigmatizado, la degradación de la salud física, psíquica y mental por la falta de actividad, la pérdida de las calificaciones por falta de uso, el deterioro de las condiciones de vida de todo el grupo familiar y de relaciones familiares y sociales. Pero además un elevado y persistente desempleo degrada la cohesión del conjunto de la sociedad, la fractura y segmenta deteriorando la calidad de la vida colectiva con graves consecuencias en el mediano plazo.

## II.

### Las relaciones entre macroeconomía y empleo

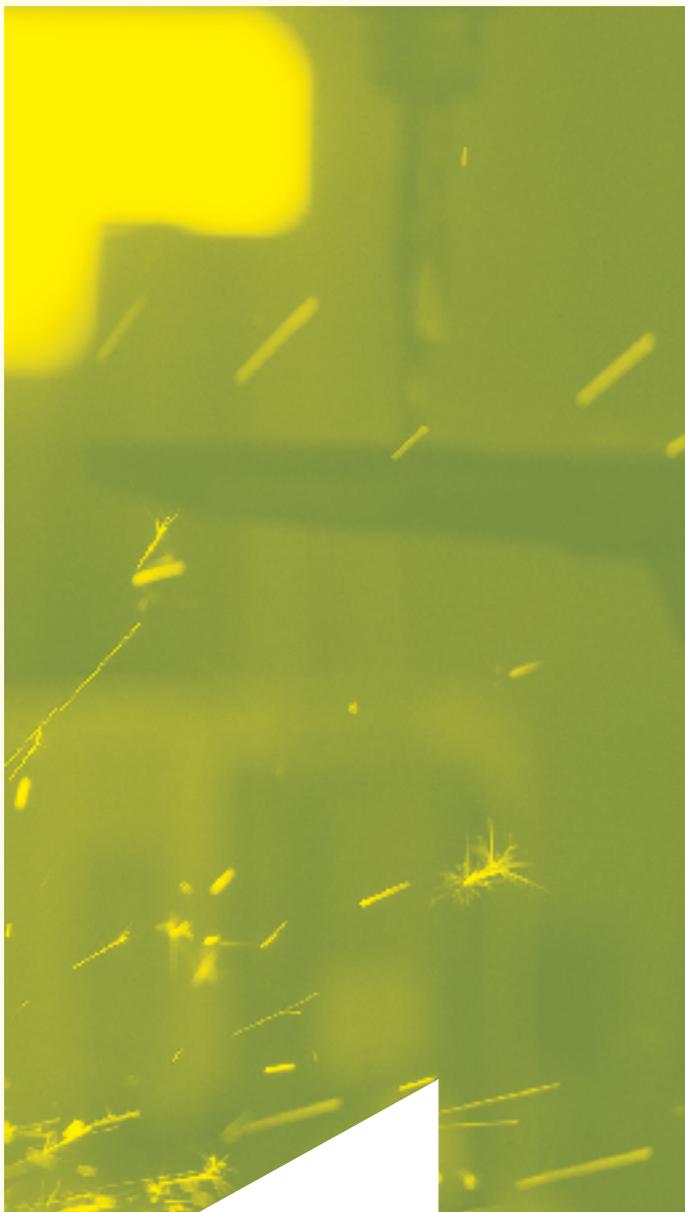
¿Cuál es brevemente el diagnóstico que se puede hacer sobre el mercado de trabajo argentino en esta primera mitad del año 2016? Desde hace un lustro disminuyen las tasas de actividad y de empleo, y el desempleo ha encontrado un piso cerca del 7% de la PEA. Eso significa que de manera alarmante está creciendo la población económicamente inactiva, en muchos casos desalentada por las dificultades de conseguir un empleo, porque estos escasean y el nivel de formación profesional y de competencias se considera insuficiente. Ello hace que frente a este drama se busque en las políticas sociales un subsidio para cubrir a niveles mínimos la reproducción de la fuerza de trabajo y se recurra al trabajo precario (informal, y no registrado). Por otra parte, un tercio de los asalariados tiene un empleo por el cual los empleadores no hacen los aportes al sistema de seguridad social, les pagan salarios comparativamente inferiores, dejándolos social y legalmente desprotegidos, situándolos en el mercado “secundario y externo” (como afirman los segmentaristas), comprometiendo su futuro en materia previsional. La actual *estanc-flación* reduce las posibilidades de acceder a un empleo digno con garantías de seguridad y estabilidad a varias categorías de la PEA: jóvenes desertores del sistema escolar pertenecientes a las clases más desfavorecidas y con escaso “capital social”, mujeres con escasas calificaciones y familias a cargo, trabajadores desocupados de mayor edad así como los migrantes de países limítrofes. Por razones de espacio no se analizarán acá el impacto de los procesos de trabajo sobre la salud física psíquica y mental, así como las consecuencias de estos fenómenos en materia de ingresos, que explican los elevados índices de población en situación de pobreza e indigencia. Las generosas políticas sociales implementadas después de la implosión de la convertibilidad no han podido resolver estos problemas.

¿Cuáles son, de manera no exhaustiva y según los manuales universitarios, los principales determinantes y condicionantes macroeconómicos para hacer viables políticas eficaces de empleo? Asegurar un fuerte y sostenido incremento del PBI per cápita basado en el crecimiento de la productividad, configurar una tasa de cambio real competitiva para fortalecer el saldo positivo de comercio exterior, promover las inversiones directamente productivas (nacionales y extranjeras) en los sectores, ramas de actividad y regiones que se consideren de carácter estratégico en los planes de desarrollo económico y social, graduar el uso de las nuevas tecnologías para que no sustituyan abruptamente y en demasía la fuerza de trabajo, adoptar una política crediticia otorgando facilidades a las empresas orientadas hacia la generación de empleos, dinamizar la demanda efectiva mediante el incremento de los salarios reales y una distribución progresiva

del ingreso de los trabajadores controlando la inflación, porque ellos tienen una mayor propensión a consumir, promover una política presupuestaria “sana” orientada al equilibrio y la generación de excedentes destinados a financiar el crecimiento, la generación de empleos y adoptar políticas sustentables de inclusión social.

La experiencia internacional debe ser analizada, como información, para evitar errores y hacer compatible en nuestro país las políticas de empleo, de ingreso y de inclusión social con el desarrollo de un sector industrial integrado, que asigne prioridad a la industria de bienes de capital para fabricar bienes intermedios e insumos estratégicos, y se introduzcan cambios en la estructura productiva que impulsen de nuevo el crecimiento del empleo industrial que se estancó o disminuyó desde el golpe militar de 1976, para así evitar que se consoliden: 1) la reprimarización de la economía y el crecimiento exacerbado del sector terciario y financiero; 2) la concentración económica y la extranjerización de la economía; 3) el desarrollo del consumo en base a actividades deficitarias en divisas como es el caso de la armaduría electrónica de Tierra del Fuego y la industria automotriz.

Una política estratégica de empleo –que asigne prioridad a la industria– debe apoyarse sobre el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación productiva, para generar nuevos productos y procesos que satisfagan necesidades sociales, buscando una competitividad genuina basada en el aumento de la productividad, mejora de la calidad, reducción de los costos unitarios, cumplimiento de los plazos de entrega (“justo a tiempo”), para de este modo absorber el desempleo y generar nuevos empleos productivos que incorporen a profesionales y técnicos y estos no se vean impulsados a migrar.



### III.

#### Propuestas preliminares

Dada la crisis y los cambios estructurales que están ocurriendo en los principales países del mundo, es necesario efectuar estudios prospectivos para imaginar a mediano plazo diversos escenarios sobre posibles inserciones del sistema productivo argentino en la nueva división internacional del trabajo, prever los ciclos de vida de nuestros productos y anticipar los procesos de reestructuración económica para de esa manera hacer frente en mejores condiciones a los procesos de mundialización, de financiarización y la exacerbación de la competencia debido a la reducción de la demanda mundial.

Promover y apoyar mediante la política crediticia, de información y asistencia técnica, la formación gerencial y el desarrollo de un empresariado con sentido nacional y de carácter innovador que acepte asumir riesgos, poniendo a la generación de empleos como una variable objetivo para asumir la principal Responsabilidad Social Empresarial.

De igual manera la política de empleo requiere el buen funcionamiento de las instituciones y que se adopten reformas jurídicas. En primer lugar, implementar e institucionalizar la concertación tripartita, para adoptar un “Plan o Pacto Nacional de Empleo, Productividad e Ingresos”, que debería coordinar e integrar los programas y actividades de todos los ministerios involucrados con las instancias homólogas provinciales y la activa participación de las centrales de asociaciones profesionales de trabajadores y empleadores.

Para mejorar la calidad del empleo y prevenir los riesgos ocupacionales, crear y poner en funcionamiento una agencia pública con el objetivo de mejorar las condiciones y medio ambiente de trabajo (CyMAT) dentro de las empresas y organizaciones, que

*El desempleo, el trabajo precario y el trabajo informal como lo entiende la OIT constituyen un flagelo que tiene repercusiones inmediatas sobre los ingresos, la seguridad social y el nivel de vida de los trabajadores y sus familias, contrae la demanda desestimulando la inversión.*



brinde información, formación, asistencia técnica y créditos promocionales para prevenir e introducir mejoras.

Es necesario desarrollar, modernizar y fortalecer la estructura del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y en especial la Inspección del Trabajo, dotándola de medios de transporte y soporte informático y moderno de comunicaciones, formulando programas de formación de sus funcionarios, para que de manera estratégica visiten los centros de trabajo e intensifiquen las actividades para controlar el cumplimiento de las normas, y al mismo tiempo combatir y registrar el empleo en negro.

De manera complementaria, promover y apoyar la creación de un sector de economía social integrado por unidades de producción cooperativas, autogestionarias y empresas recuperadas por los trabajadores, brindándoles asistencia técnica y financiera, facilitándoles el acceso al mercado y articulándolas con las de mayor tamaño mediante contratos estables como proveedoras y subcontratistas.

Promover la creación y fortalecimiento de empresas competitivas de pequeña y mediana dimensión dada su capacidad para generar rápidamente empleos procurando instaurar el trabajo en redes con beneficio mutuo.

Es imprescindible asegurar que el correcto procesamiento de las estadísticas sobre mercado de trabajo, salarios, precios de consumo de la canasta familiar y distribución del ingreso tenga carácter de información pública veraz, gratuita, transparente, transmitida en tiempo útil y que sea fácilmente accesible por medios electrónicos, permitiendo de ese modo a los actores sociales hacer el seguimiento y la evaluación de los resultados de las políticas de empleo.

Es necesario continuar introduciendo reformas en el derecho del

trabajo y de la seguridad social, para: **1)** reformar la legislación laboral para eliminar todas las restantes cláusulas flexibilizadoras negativas introducidas durante los períodos neoliberales; **2)** combatir la precarización del empleo regulando de manera más eficaz el funcionamiento de las empresas de intermediación en el mercado de trabajo (consultoras, empresas de trabajo temporario, empresas de servicios eventuales, las ONG, servicios universitarios de empleo, etc.); **3)** modificar las normas en materia de protección contra los riesgos del trabajo (actualmente en manos de compañías de seguro privadas) para acentuar la prevención, ampliando la cobertura para los trabajadores precarios, informales y no registrados; **4)** fortalecer aún más la negociación colectiva promoviendo y estimulando la inclusión, dentro de los convenios colectivos de trabajo, de cláusulas relativas a la creación y protección de empleos estables, registrados y “decentes”, la formación profesional y la educación permanente y previendo la regularización de los que trabajan en condiciones precarias.

En paralelo, hacer efectivas las normas que propician la igualdad de oportunidades para varones y mujeres, y que sancionan el hostigamiento, el acoso sexual, la violencia verbal y física y la discriminación.

De manera complementaria, las políticas de trabajo y empleo deberían contribuir a la democratización de los sistemas de gobernanza de las empresas, e implementar el artículo 14 bis de la Constitución nacional y los dispositivos vigentes sobre los Consejos de Empresa de la Ley de Contrato de Trabajo que promueven la participación de los asalariados en la gestión y los beneficios de las empresas siendo por ese medio informados en tiempo útil sobre las amenazas y posibilidades de reducción del personal para negociar mutuas concesiones.

## IV.

### La experiencia internacional puede orientar al Estado y los interlocutores sociales a diseñar política de empleo

**1)** Varias políticas pasivas (que tratan de reducir la oferta de fuerza de trabajo como las que hemos definido) son criticables y no han tenido resultados positivos, por ejemplo: **a)** las políticas demográficas que imponen el control de la natalidad para reducir de manera global la futura oferta de fuerza de trabajo (China hasta 2015); **b)** el control y la reducción del flujo inmigratorio, que en el fondo se justifica por actitudes de discriminación y xenofobia, pensando que los inmigrantes le quitan el empleo a los nacionales; **c)** la discriminación, de hecho o de derecho, contra el acceso de las mujeres a ciertos empleos y oficios considerados “masculinos”; **d)** el estímulo o la compulsión a acogerse a jubilaciones anticipadas y retiros voluntarios para reducir el empleo en el sector público y empresas estatales en momentos de recesión cuando se adoptan políticas de ajuste.

**2)** En momentos de crisis recesivas asistimos a la reintroducción de políticas activas, pero de inspiración neoliberal, que por los resultados mostrados durante la Convertibilidad deberían ser rechazadas. ¿Cuáles son las más frecuentes? **a)** La flexibilización del uso de la fuerza de trabajo tratando de reducir el costo de la relación salarial (frenando el aumento del salario real); **b)** reformas de la legislación del trabajo para hacer más fácil y menos costosos los despidos (preaviso e indemnización); **c)** adoptar normas que impulsen empleos no asalariados, inestables y no regulados plenamente por la legislación del trabajo (planta transitoria, pasantes, contratos de trabajadores autónomos, monotributistas, de prestación de servicios); **d)** descentralizar el nivel de la negociación colectiva desde el sector o rama de acti-

vidad hacia la empresa donde los sindicatos son por lo general más débiles para defender el empleo; **e)** dar más atribuciones a la empresa para decidir unilateralmente la configuración del tiempo de trabajo según sus necesidades (limitación de permisos y licencias por estudio, imponer horarios antisociales –que complican la vida familiar–, el “estado de disponibilidad” para trabajar fuera de los horarios, desempeñarse en días festivos, trabajar de noche, en períodos de vacaciones, etc.); **f)** imponer unilateralmente la rotación entre puestos de trabajo y la polivalencia, para hacer frente a ausencias de otros trabajadores, en lugar de contratar nuevo personal.

**3)** Por el contrario, las medidas de política de empleo en sentido amplio preconizadas por la OIT y algunos países industrializados son de carácter estructural y tienen otra orientación, más equilibrada, y merecen ser tenidas en cuenta: **a)** protección social de la fuerza de trabajo desocupada y generalizar la vigencia del seguro contra el desempleo, pero que abarque también a los trabajadores que en el momento del despido estaban en situación precaria, informal y no registrado (que desgraciadamente son la mayoría); **b)** ampliar y perfeccionar el funcionamiento del servicio público de empleo (SPE) que esté articulado con las prestaciones del seguro contra el desempleo y no se limite a registrar los desocupados y beneficiarios de los planes sociales, sino que haga la prospección de los puestos de trabajo disponibles y estimule la formación profesional requerida para acceder a los mismos; **c)** otorgar temporariamente subsidios a las empresas en crisis para que no despidan (como es el caso del Repro, cuando se reconoce que la empresa está en dificultades); **d)** ofrecer facilidades crediticias, impositivas y subsidios que cubran una parte sustancial del salario, para que las empresas

*El desempleo, sobre todo si es de larga duración, incluye la pérdida o erosión de la identidad profesional, el sufrimiento psíquico y mental provocado por la sensación de ser considerado inútil para la sociedad y de ser estigmatizado, la degradación de la salud física, psíquica y mental por la falta de actividad, la pérdida de las calificaciones por falta de uso, el deterioro de las condiciones de vida de todo el grupo familiar y de relaciones familiares y sociales.*

creen empleos con contratos por tiempo indeterminado y registrados (es la medida que en Europa se ha mostrado más eficaz, aunque sus resultados son limitados).

**4)** La experiencia exitosa de un pequeño país nórdico, Dinamarca, se ha difundido ampliamente en la Unión Europea y consiste en la *flexi-guridad*, reconociendo legalmente a los empleadores una gran libertad para contratar y despedir sin tener que cumplir muchos requisitos previos, pero eso va acompañado por un eficaz y generoso dispositivo de protección social, porque desde el día siguiente el trabajador puede cobrar el seguro contra el desempleo, él y su familia siguen gozando plenamente de la protección del sistema de salud y el Servicio Público de Empleo le proporciona apoyo para su reconversión profesional y le informa sobre otras posibilidades de empleo. Es por eso uno de los países con menor tasa de desempleo, incluso durante la actual crisis.

**5)** Por otra parte, desde la crisis, en otros países se han “activado” las políticas “pasivas” de empleo. Holanda es el caso más conocido. Esto consiste en eliminar toda ayuda financiera a los desocupados que pudiera desincentivar la búsqueda de empleo y al mismo tiempo someter a los beneficiarios del seguro contra el desempleo a un sistema de control social con una fuerte restricción en cuanto al cobro de dicho seguro. Por parte del Estado, esas políticas consisten en individualizar a los desocupados (es decir que buscan empleo), apoyarlos directamente para que consigan un empleo de mayor calidad y hacer un seguimiento personalizado y constante para que no se desalienten y busquen activamente otro empleo. Se basan en el supuesto de que, ante

la posibilidad de poder acceder a un empleo, el cobro de ese subsidio o las ayudas sociales incitan al desocupado a hacer un cálculo económico comparando el salario ofrecido con los costos que genera salir a trabajar (pérdida del subsidio, pago de impuesto a las ganancias, gastos adicionales para transporte, ropa y comida fuera del hogar, recurso a guarderías infantiles para el cuidado de niños, etc.). En esos casos afirman que si la diferencia es pequeña, con frecuencia el desocupado no aceptaría ese empleo. Pero normalmente los desocupados que perciben el subsidio no son holgazanes crónicos, viven su situación como un atentado a su dignidad, a su equilibrio personal y familiar, como fuente de marginación y desintegración social, situación de la cual buscan salir. Los desocupados siempre hacen el cálculo de que cuanto más tiempo pasen en el desempleo, aunque cobren el subsidio, menores serán las chances de encontrar luego un empleo adecuado y por eso no quieren prolongar ese período.

**6)** Tal vez las políticas de empleo que internacionalmente tuvieron un efecto más inmediato y amplio son **la reducción de la jornada máxima legal de trabajo (que todavía en el país es de ¡48 horas semanales!) y promover la generalización del trabajo a tiempo parcial pero registrado** (que aumentaría fuertemente las posibilidades de empleo de mujeres con responsabilidades familiares). Eso permitiría al mismo tiempo concretar la “utopía” **de trabajar menos horas** (para recuperarse de la fatiga, tener más tiempo para ocuparse de los hijos, continuar estudios, acceder a los bienes artísticos y culturales y participar en la vida ciudadana) **pero tratar de que trabajen todos**.

*En sentido estricto, “la política de empleo agrupa al conjunto de acciones que apuntan a anticipar o a corregir los desequilibrios del mercado de trabajo, a generar nuevos empleos, reducir el desempleo y el subempleo, mejorar los procesos de adaptación dinámica entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, favorecer la formación y reconversión profesional así como la adaptación de los recursos de mano de obra a las necesidades del sistema productivo”.*

## V.

### Políticas complementarias que podrían implementarse en la Argentina

Teniendo en cuenta lo mencionado y el diagnóstico preliminar hecho al inicio, son numerosas las políticas específicas de empleo que pueden adoptarse según la coyuntura, tratando de insertarlas de manera coherente dentro de un plan nacional de desarrollo. Algunas de ellas ya fueron implementadas y analizadas en la serie Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo ([www.ceil-conicet.gob.ar](http://www.ceil-conicet.gob.ar)):

- 1)** Instaurar programas de formación profesional para jóvenes en paralelo con pasantías en situación real de aprendizaje, para que adquieran calificaciones y competencias respondiendo a las demandas.
- 2)** Promover mediante subsidios y apoyo crediticio que las empresas e instituciones públicas incorporen a los jóvenes que buscan su primer empleo.
- 3)** Adoptar un sistema de crédito fiscal para las empresas que lleven a cabo actividades de educación permanente o de formación profesional para completar la formación e incorporar nuevos trabajadores.
- 4)** Promover la generación de empleos promovidos en el sector público, porque cuando por bajas expectativas las empresas son remisas a contratar o despiden, el Estado se convierte en un “empleador de última instancia” cumpliendo con su función social.
- 5)** Apoyar con apoyo técnico, con subsidios consistentes en el pago por adelantado de varios meses del seguro contra el desempleo y con facilidades crediticias a los desempleados con formación profesional y experiencia, para que constituyan pequeñas empresas, pero para producir bienes o prestar servicios que tengan una demanda solvente.
- 6)** Generar “empleos de proximidad” en el sector no mercantil, para que los actuales trabajos voluntarios de carácter social en el vecindario (apoyo escolar o deportivo para los jóvenes, preservación de la ecología, reciclado de residuos, cuidado de niños o de personas enfermas o en dificultad en sus domicilios) se conviertan en empleos, y sean reconocidos como trabajos asalariados a tiempo parcial por parte de los municipios.
- 7)** Promover el empleo de personas con capacidades diferentes, o que han sido víctimas de accidentes de trabajo y tienen secuelas de enfermedades profesionales.
- 8)** Adoptar políticas de formación y empleo focalizadas para categorías específicas de la PEA: jóvenes desertores del sistema educativo, mujeres con poca formación profesional y con responsabilidades familiares, reconversión de trabajadores desocupados de edad avanzada que son descartados por las empresas, asistencia psicológica y formación a ex presidiarios que desean

reinsertarse en la vida social y que generan desconfianza en las empresas tradicionales, a trabajadores migrantes, refugiados políticos, etcétera.

- 9)** Políticas de desarrollo regional y local que impulsen mediante incentivos fiscales la descentralización productiva, y generen empleos por tiempo indeterminado y registrados ante el sistema de seguridad social.
- 10)** Otorgar facilidades impositivas a las empresas que inviertan todo o parte de los excedentes para ampliarse y crear empleos.
- 11)** Reducción de los aportes previsionales a cargo de la empresa durante varios años para los nuevos empleos estables registrados ante el sistema de seguridad social y su sustitución por contribuciones estatales para no desfinanciar a la ANSeS.
- 12)** Establecer normas adecuadas (solidaridad integral sobre empleo, salarios y condiciones de trabajo) para las empresas que recurran a procesos de subcontratación y tercerización de empleos registrados.
- 13)** Pago de indemnizaciones complementarias a las legales, en caso de que se compruebe que son despidos injustificados.

*Para que los factores de riesgo psicosociales en el trabajo no impacten sobre la salud de los trabajadores, la demanda de esfuerzo y de exigencias psicológicas del puesto de trabajo y de las empresas u organizaciones no debe impedir a los trabajadores ser autónomos y controlar su actividad, ni restringir la recepción de apoyo social y técnico para lograr los objetivos asignados y, por otra parte, para no perjudicar la salud, la intensidad del trabajo no debe superar sus capacidades de resistencia y de adaptación.*

## VI.

### Reflexiones y perspectivas

¿Por qué no recurrir a la concertación social y adoptar un “Plan o Pacto Nacional de Empleo, Productividad e Ingresos” para hacer frente a este problema, uniendo los esfuerzos de todas las partes involucradas? El Estado en cumplimiento de sus funciones directivas, los empresarios (que son los mayores creadores de empleo), los trabajadores y sus respectivas asociaciones profesionales deberían acordar poner en marcha políticas activas y pasivas de empleo coherentes y complementarias entre sí. En el futuro la variación del nivel de empleo dependerá esencialmente de la combinación y complementariedad entre las políticas pasivas y activas, habida cuenta del comportamiento de las variables macroeconómicas y de los cambios institucionales y normativos mencionados al comienzo.

Sus objetivos principales serían formular políticas para reducir la desocupación y la subocupación demandante, generar empleos genuinos, productivos y estables, alejando toda tentación autoritaria, paternalista, burocrática, tecnocrática o clientelista; hacer frente a este desafío y al mismo tiempo reconocer a los trabajadores por medio de sus organizaciones el derecho a acceder a toda la información estadística y a los estudios disponibles, a formular propuestas, a recibir asistencia técnica de organismos científicos y universitarios y participar en la evaluación de políticas, dado que son potencialmente las primeras víctimas de las crisis económicas que desembocan en el desempleo.

El desempleo de larga duración y el subempleo bajo todas sus formas, la precarización (empleos sin garantías de estabilidad y de seguridad), el empleo informal, el no registrado (o en “ne-

gro”) tienen serias consecuencias: la pobreza, la indigencia y la exclusión social constituyen el nuevo y dramático contenido de la “cuestión social”. Se trata de un problema de la sociedad en su conjunto: no involucra solamente al Estado, si bien a este le cabe intervenir directa y activamente para compensar el fracaso empresarial y las fallas del mercado. Es la sociedad entera la que tiene que involucrarse para buscar soluciones y aplicarlas. Obviamente, para generar empleo es necesario el crecimiento económico, pero este solo no basta, sino que debería dar lugar a un “desarrollo con rostro humano” y a un “crecimiento rico en empleos”.

\* \* \*

Un falso debate es el que opone la adopción de un salario o asignación universal con las políticas de generación de empleos, pues ambas son complementarias. Progresivamente, el salario universal va pasando a ser un derecho para asegurar la subsistencia, pero su implementación requiere un elevado presupuesto y en el caso de los desocupados es visto por sus detractores como un estímulo para permanecer en la inactividad, y no buscar activamente un empleo. Por otro lado, varios pensadores como Jeremy Rifkin, Klaus Offe, Dominique Medda e incluso un marxista como André Gorz pensaban que debido al progreso técnico, habría llegado el fin del trabajo como valor de cambio, así como el de “la sociedad salarial” en la que predominaba el empleo con contrato por tiempo indeterminado, seguro y estable, cuando el trabajo era el valor central que estructuraba la sociedad.

Pero la historia demostró que el trabajo no desapareció, sino que por el contrario existe pero se transforma, porque es una necesidad personal y social. Sigue siendo un valor que permanece, porque si se desarrolla en buenas condiciones y medio ambiente de trabajo, es creador de bienes de uso que tienen una utilidad social para toda la especie humana, contribuye al aprendizaje y a adquirir conocimientos tácitos, construye la identidad social y crea lazos de solidaridad, de asociación y de cooperación dentro del colectivo de trabajo.

Para que los factores de riesgo psicosociales en el trabajo no impacten sobre la salud de los trabajadores, la demanda de esfuerzo y de exigencias psicológicas del puesto de trabajo y de las empresas u organizaciones no debe impedir a los trabajadores ser autónomos y controlar su actividad, ni restringir la recepción de apoyo social y técnico para lograr los objetivos asignados y, por otra parte, para no perjudicar la salud, la intensidad del trabajo no debe superar sus capacidades de resistencia y de adaptación. Para que el trabajador sienta satisfacción por su trabajo y trate encontrarle un sentido, debe recibir en contrapartida una justa recompensa monetaria por el esfuerzo realizado, y un reconocimiento moral del empleador por su involucramiento y la utilidad social de su actividad.

Por eso adoptar políticas orientadas a combatir el desempleo y generar nuevos empleos productivos de calidad y que sean saludables es una imperiosa prioridad social.





# LAS DEUDAS DE NUESTRA DEMOCRACIA EN EL CAMPO DE LAS FINANZAS INTERNACIONALES

EN LOS ÚLTIMOS DOCE AÑOS NUESTRO PAÍS PROMOVÍO UNA SERIE DE LEYES, NORMATIVAS Y NEGOCIACIONES INTERNACIONALES QUE BUSCABAN RESOLVER LOS PRINCIPALES PROBLEMAS VINCULADOS A LAS FINANZAS INTERNACIONALES: LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA, LOS FLUJOS DE CAPITALES ESPECULATIVOS Y EL ROL DE LAS CALIFICADORAS DE RIESGO CREDITICIO. SIN DUDAS, LA PRINCIPAL DEUDA DE ESTE PROCESO ES NO HABER PODIDO AVANZAR EN UNA ARQUITECTURA FINANCIERA REGIONAL AUTÓNOMA QUE REDUJERA EL IMPACTO DE LA CRISIS GLOBAL Y SOSTUVIERA LOS PROCESOS DE CRECIMIENTO ENDÓGENO CON INCLUSIÓN SOCIAL.

por **ALEJANDRO VANOLI**. *Lic. en Economía. Ex presidente del Banco Central y de la Comisión Nacional de Valores. Profesor de Economía Internacional, Fac. Ciencias Económicas (UBA). Miembro del Plan Fénix*

por **MARCELO BRUCHANSKI**. *Licenciado en Economía y maestrando en Relaciones Económicas Internacionales (UBA). Docente de Economía Internacional y Finanzas Internacionales (UBA)*

# E

n este trabajo presentaremos los grados de avance en distintos tópicos atinentes a los temas vinculados con la arquitectura financiera global.

En tal sentido presentaremos lo que la Argentina realizó y lo que quedó pendiente en la negociación de la deuda pública externa, en la administración de los flujos de capital especulativos y en la regulación de las calificadoras de riesgo crediticio, por tomar solo tres de los temas de la agenda financiera global.

## Deuda pública externa

### Lo que se hizo

Desde sus inicios por el año 2000, el Plan Fénix convino en que la enorme deuda externa se había constituido en un obstáculo estructural que era imprescindible remover para hacer viable una nueva estrategia de crecimiento con equidad.

Efectivamente, el paso de los años ha demostrado que el diagnóstico no era errado. El proceso de desendeudamiento externo llevado a cabo por nuestro país en los últimos doce años fue clave para poner en la agenda económica temas que desde fines de la década de los '70 habían quedado postergados. El Estado comenzó a implementar políticas sin pedir permiso al FMI ni tener que convencer a los mercados de crédito internacional para que nos presten.

*El proceso de desendeudamiento externo llevado a cabo por nuestro país en los últimos doce años fue clave para poner en la agenda económica temas que desde fines de la década de los '70 habían quedado postergados. El Estado comenzó a implementar políticas sin pedir permiso al FMI ni tener que convencer a los mercados de crédito internacional para que nos presten.*

El proceso de desendeudamiento tiene tres puntos clave en su desarrollo, a saber: las reestructuraciones de deuda –primero en 2005 y luego en 2010–, el pago de la deuda con el FMI, y el conflicto con los fondos buitres. La Argentina siempre demostró voluntad de pago, dejando en claro que la consigna “déjennos crecer para poder pagar” era cierta.

La Argentina ha experimentado un fuerte proceso de desendeudamiento en moneda extranjera manteniéndose al margen de los mercados financieros internacionales; es decir, un desendeudamiento genuino sustentado en los superávits de la balanza comercial. Pudo desendeudarse en términos absolutos y relativos bajando la relación deuda pública con tenedores de bonos del exterior/PBI del 105% en 2003 al 11% en 2015.



### El pago al FMI

La relación con el FMI debe analizarse desde una doble perspectiva: por un lado, como organismo acreedor, su importancia es menor; por el otro, en su carácter de virtual auditor, su rol fue siempre clave. Los acuerdos suscritos entre nuestro país y el FMI involucraron –sobre todo desde fines de los ’70– la aplicación de un programa económico ortodoxo. A grandes rasgos, el mismo incluía políticas de ajuste fiscal, restricción monetaria, liberalización de la cuenta capital y eliminación de las políticas de comercio exterior. Pero también, el FMI cumplía el rol de *lobbista* del sector financiero internacional acreedor de la Argentina. En septiembre de 2004 la Argentina suspendió el programa de la facilidad ampliada convenido con el FMI el año anterior. La suspensión del acuerdo fue vital para limitar las condicionalidades y presiones del organismo. En 2006, la Argentina pagó toda la deuda que mantenía con el FMI. En total se abonaron 9.530 millones de dólares. De esta manera, la Argentina se liberó de las condicionalidades.

### La reestructuración de 2005 y 2010

Al estabilizarse la situación económica, el Estado argentino presentó los lineamientos de su propuesta para la reestructuración de la deuda sobre la base de que solo el crecimiento económico podría atender una deuda razonable y que responda al criterio proclamado de sustentabilidad. La quita nominal ascendió al 75% de la deuda en la masa principal de bonos en *default*. Mediante la operación, el gobierno nacional obtuvo una reestructuración que alcanzó un 76% de aceptación.

A mediados de 2010 se efectuó el canje de deuda de los títulos que quedaron afuera de la propuesta realizada en 2005. El monto renegociado alcanzó los 12.067 millones de dólares, por lo que, en total, 92% de la deuda fue regularizada. Para la Argentina, esta oferta fue más beneficiosa que la realizada en el 2005, de acuerdo con lo establecido en la “Ley Cerrojo” (cualquier nueva oferta no debería mejorar la hecha en 2005).

### El conflicto con los fondos buitres

Los tenedores de bonos que *defaultearon* en 2001 y que no participaron de los canjes de 2005 ni de 2010 son conocidos como *holdouts* y representan alrededor del 8% de la deuda *defaulteada*. Entre los *holdouts* se encuentran los fondos buitres, conocidos internacionalmente con ese nombre porque compran títulos *defaulteados* con el único objeto de litigar legalmente y reclamar

el pago total y los intereses corridos de esos títulos.

Los acreedores extranjeros y residentes han intentado históricamente protegerse de los riesgos cambiarios y jurídicos, realizando contratos de préstamos en moneda extranjera y bajo ley extranjera, respectivamente. Los títulos *defaulteados* en 2001 en manos de los fondos buitres también tenían esta particularidad. Es por eso que la Justicia estadounidense en distintas instancias, haciendo una interpretación rebuscada de la cláusula *pari passu*, ordenó que la Argentina pagara en lo inmediato a los fondos buitres demandantes el 100% del valor nominal de su deuda más los intereses corridos. Una de las medidas dispuestas por el juez neoyorquino Thomas Griesa tuvo por objetivo que la Argentina no pudiera pagar ni colocar deuda en los mercados extranjeros si antes no les pagaba a los fondos buitres.

A principios de 2016 y transcurridos pocos días de su asunción como presidente, Macri arregló apresuradamente con los fondos buitres. Este acuerdo implicó no sólo menor quita que las reestructuraciones de 2005 y 2010, sino que también fue menor a la del Plan Brady suscripto en 1993. El principal problema de este acuerdo es que algún juez estadounidense interprete la cláusula de *pari passu* en forma diferente a Griesa y extienda al 93% de los acreedores reestructurados los beneficios de este acuerdo, volviendo a la deuda externa inconmensurable e interminable.



### Lo que se avanzó en la discusión global

El 10 de septiembre de 2015, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó por amplia mayoría los 9 principios sugeridos por la Argentina y el G-77 más China para evitar que las renegociaciones de deuda sean interferidas por fondos especulativos. En paralelo, la Asociación Internacional del Mercado de Capitales (ICMA) recomendó nuevas cláusulas para los bonos de deuda pública. El problema de la propuesta de la ICMA es que deja sin resolver los cientos de miles de millones de bonos suscritos bajo las antiguas condiciones. En muchos países, las Cláusulas de Acción Colectiva (CAC) establecen que si, por ejemplo, dos tercios de los inversores aceptan la propuesta de reestructuración de una empresa o país, los otros inversores están obligados a acordar. Este mecanismo evita retenciones especulativas que se resistan al proceso de reestructuración pero no soluciona el problema de fondo. El mismo se alcanzaría creando un marco legal internacional.

El arreglo del gobierno de Macri con los fondos buitres dificultará aún más las reestructuraciones de deuda soberana a nivel internacional. ¿Quién va a aceptar entrar en un canje si litigando legalmente se obtienen mejores resultados? ¿Cómo se reestructura una deuda si nadie cede?

### Lo que resta hacer

Algunos países de América latina, así como también del sudeste asiático, comenzaron a emitir deuda en sus propias monedas. Por un lado, la deuda en moneda local no tiene riesgo de *default* y, por el otro, se evita la legislación y los sistemas de pagos extranjeros. De esta manera, se impide que un juez extranjero tenga jurisdicción sobre un Estado soberano.

El primer paso para evitar el endeudamiento externo es contener al ahorro interno en pesos, es decir, evitar la fuga de capitales. En la década de los '90, la correlación entre la fuga de capitales y el endeudamiento externo da cuenta de que el acceso a los mercados de crédito internacional no apuntaba a fortalecer la estructura productiva o a hacer obras de infraestructura sino a financiar la fuga.

En sentido opuesto hacia donde la Argentina debería dirigirse, el reciente acuerdo con los fondos buitres abre la puerta al riesgo de un proceso de endeudamiento en moneda extranjera sin control. También abre la puerta al regreso de las políticas que exigen los mercados y las calificadoras de riesgo; es decir, ajustes fiscales para dar confianza a los mercados como ocurría en los '90. Y de ahí hay un paso para el regreso del FMI y sus condiciones.

## Regulación de los flujos de capital

### Lo que se hizo

Hacia fines de la década de los '70 y más intensamente en la década de los '90, muchos países en desarrollo abrieron sus cuentas de capital del balance de pagos y liberalizaron sus sistemas financieros domésticos. Sin embargo, las crisis mexicana, asiática, rusa, brasileña y argentina en la década de los '90 pusieron de manifiesto que esas políticas neoliberales habían aumentado la volatilidad y el riesgo sin contribuir al crecimiento.

Fue entonces cuando empezó a tener consenso la idea de que los flujos de capitales internacionales debían ser regulados. En 2003, un trabajo del FMI –principal promotor de la liberalización financiera– reconoció públicamente los riesgos de liberar los mercados de capitales.

Además de la regulación de los capitales extranjeros que ingresan al país, en la Argentina tiene especial relevancia la fuga de capitales. La misma se define como la tenencia de activos externos de residentes más allá de ciertos límites normales. Los motivos, además de económicos, pueden estar vinculados a la evasión fiscal o al lavado de dinero, entre otros.

En el año 2005 la Argentina estableció un primer control de la cuenta capital mediante el cual todo ingreso financiero de divisas debía registrarse en el Banco Central y constituir un depósito nominativo, no transferible y no remunerado por el 30% del monto involucrado y por un plazo de 365 días. El objetivo de esta medida era limitar el ingreso de capitales especulativos que tuvieran por único objeto valorizarse y volver a salir rápidamente. Además, entre las regulaciones financieras domésticas, el descalce de monedas en los bancos quedó acotado, estableciéndose que los deudores de los créditos en dólares debían tener ingresos en la misma moneda.

Posteriormente, como parte de la administración de las reservas internacionales, en el cuarto trimestre de 2011, el gobierno optó por establecer controles en el mercado de cambios que tornaron al peso en una moneda inconvertible para los fines de atesoramiento o fuga. En 2014, estas restricciones fueron parcialmente liberalizadas con la creación del “dólar ahorro” que autorizaba la compra de dólares para atesoramiento en función al poder adquisitivo.

Otra medida utilizada a partir de 2014 fue establecer un límite máximo a la cantidad de activos en moneda extranjera y posi-



*Algunos países de América latina, así como también del sudeste asiático, comenzaron a emitir deuda en sus propias monedas. Por un lado, la deuda en moneda local no tiene riesgo de default y, por el otro, se evita la legislación y los sistemas de pagos extranjeros. De esta manera se impide que un juez extranjero tenga jurisdicción sobre un Estado soberano.*

ciones en futuros de dólar que las entidades financieras pueden mantener en sus carteras. De esta forma se consiguió que su accionar no presione sobre la devaluación del peso en momentos de estrés cambiario. Por otro lado, la actuación en conjunto y de forma coordinada de todos los organismos de control arrojó resultados positivos a los fines de cortar los canales de fuga y reducir fuertemente la brecha cambiaria.

Con la asunción del nuevo gobierno en diciembre de 2015, se liberalizaron todos los controles y relajaron las regulaciones. De esta manera, se habilitó la fuga de capitales y la especulación con tasas de interés en pesos que premian la valorización financiera.

#### **Lo que se avanzó en la discusión global**

En la reunión del G20 llevada a cabo en septiembre de 2013, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner solicitó la inclusión de la expresión “guaridas fiscales”, en lugar de lo que antes se llamaba “paraísos fiscales”. Al respecto mencionó que si bien hay una declaración de condena, no se toman medidas concretas para combatirlos.

Es probable que el motivo por el cual no se toman medidas concretas sea que varias de las guaridas fiscales tienen por detrás a la banca de Estados Unidos e Inglaterra y a grandes capitales de todo el mundo como beneficiarios de la evasión de impuestos y el lavado de dinero.

Las guaridas fiscales se caracterizan por el secreto bancario, la

ausencia de un registro público de las sociedades financieras, la reticencia al intercambio de información y las facilidades ofrecidas para realizar operaciones financieras internacionales.

Por otro lado, desde el G20 también se promovió un enfoque amplio para la regulación. La estabilidad financiera sistémica debe ser un objetivo de todos los reguladores y órganos de emisión de normas y estándares, debiendo contar las autoridades con herramientas macroprudenciales apropiadas.

#### **Lo que resta hacer**

Más allá de las medidas que puedan tomarse domésticamente, para combatir la fuga de capitales es necesaria una acción conjunta a nivel global. Por ejemplo, durante la vigencia de los acuerdos de Bretton Woods, los controles de capitales se ejercían de forma conjunta entre todos los países participantes, lo que facilitaba el éxito del sistema.

Por otro lado, a partir de la asunción del gobierno de Macri, algunos de los organismos de control claves en la lucha contra la fuga y el lavado de dinero quedaron en manos de quienes antes defendían a los facilitadores de la fuga. El involucramiento del propio Presidente en la fuga de capitales deja serias dudas sobre la rigurosidad que tendrán los controles de ahora en más.

Desde lo económico, deberían buscarse los instrumentos para fortalecer el ahorro en moneda doméstica y dentro del sistema financiero. El rol del dólar como reserva de valor limita el volumen de divisas disponible con fines productivos.



## Agencias calificadoras de riesgo

### Lo que se hizo

En el mercado de capitales los inversores requieren de una entidad que recabe y procese toda la información necesaria para emitir una opinión sobre el riesgo inherente de un activo financiero determinado. Ese es el rol que cumplen las agencias calificadoras de riesgo (ACR). Las tres principales ACR a nivel mundial son Moody's, Standard & Poor's y Fitch. Actúan en forma oligopólica, acaparando prácticamente la totalidad de los activos e instituciones financieras a calificar.

El uso de las ACR conlleva un problema de información e incentivos. Al ser los emisores quienes pagan por las calificaciones, se generan potenciales problemas de incentivos ya que las ACR, naturalmente, no quieren perder a sus clientes con evaluaciones excesivamente estrictas o malas.

En virtud de la escasa competencia y un marco regulatorio que le ha dado carácter normativo a las evaluaciones crediticias como Basilea II, los incentivos para elaborar calificaciones objetivas resultan escasos. En el caso de los *ratings* soberanos, existen cuestionamientos al carácter procíclico que han adquirido las calificaciones así como su escasa objetividad.

En la Argentina, con la sanción de la nueva Ley de Mercado de Capitales de 2012 (ley 26.831), se avanzó en romper la estructura oligopólica antes descripta. Para ello, se admitió que las universidades públicas puedan ser habilitadas para inscribirse como

ACR, en tanto cumplan con los requisitos impuestos por la Comisión Nacional de Valores (CNV). Las nuevas ACR arrancaron en la Universidad de Tres de Febrero, la Universidad Nacional de San Martín, la Universidad Nacional de Moreno y la Universidad de Buenos Aires.

Por otro lado, la ley definió que las ACR no pueden prestar servicios de auditoría, consultoría o asesoramiento a las entidades contratantes o a entidades pertenecientes a su grupo de control. Asimismo, los miembros del consejo de calificación y sus analistas no pueden formular propuestas o recomendaciones, ya sea formal o informalmente, a las entidades contratantes de una calificación de riesgo.

### Lo que se avanzó en la discusión global

A nivel internacional, en la cumbre celebrada en 2010 por los líderes del G20 se insistió en la necesidad de reducir la dependencia de las ACR. Para eso, el Financial Stability Board (organismo internacional que monitorea a los organismos de control) presentó ese mismo año los "Principios para reducir la dependencia en las ACR".

Un primer principio tiene por objetivo reducir la dependencia de las ACR en la normativa por lo que solicita a los reguladores evaluar las referencias a las ACR en la misma y removerlas cuando sea posible hacerlo. El segundo principio establece que los bancos, participantes de los mercados e inversores institucionales deberían hacer sus propias evaluaciones crediticias y no

confiar solo y mecánicamente en las ACR.

Con relación a las calificaciones internacionales, se solicitó que la calificación de riesgo haya sido emitida por una agencia que cuente con un código de conducta basado en los "Principios del Código de Conducta para los Agentes de Calificación de Riesgos" de la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO).

En respuesta al compromiso asumido, el Banco Central emitió en noviembre de 2014 las normas sobre "Evaluaciones crediticias". Los criterios establecidos reemplazan las disposiciones que contenían referencias a calificaciones otorgadas por alguna ACR local, por otros criterios específicos dependiendo del tipo de contraparte.

### Lo que resta hacer

Las ACR en universidades públicas son un ejemplo internacional que debería seguir ganando participación en el mercado por sobre las tres ACR privadas. A nivel soberano, la calificación de riesgo que hacen las ACR carece de objetividad y condiciona las políticas. Al respecto, en la medida que se pueda contar con fuentes de financiamiento alternativas a los mercados de crédito internacionales, se puede también sortear a las ACR. Caso contrario, organismos regionales como la Corporación Andina de Fomento (CAF) logran emitir deuda con mejor calificación que si lo hiciera cada país por separado. En ese sentido, la cooperación financiera regional puede hacer su aporte.

## Conclusiones

La Argentina, de manera particular desde 2003 hasta 2015, planteó en distintos foros internacionales las graves falencias del sistema financiero internacional y el escaso grado de avance en reformas profundas en la gobernanza global y en la implementación de políticas económicas y financieras globales y en cuestiones de regulación financiera que permitan prevenir las crisis económicas y promover un mundo con estabilidad, crecimiento y menor desigualdad.

En ese terreno y con el acompañamiento de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), la Argentina fue un país de avanzada para denunciar las groseras fallas en la regulación global producto de una supremacía ideológica neoliberal y de los intereses de los *lobbies* financieros internacionales, que históricamente promovieron la desregulación financiera generando sucesivas crisis derivadas en ciclos de endeudamiento, auge de burbujas financieras y crisis que, a su turno, derivaron en ajuste y endeudamiento para recomenzar el ciclo.

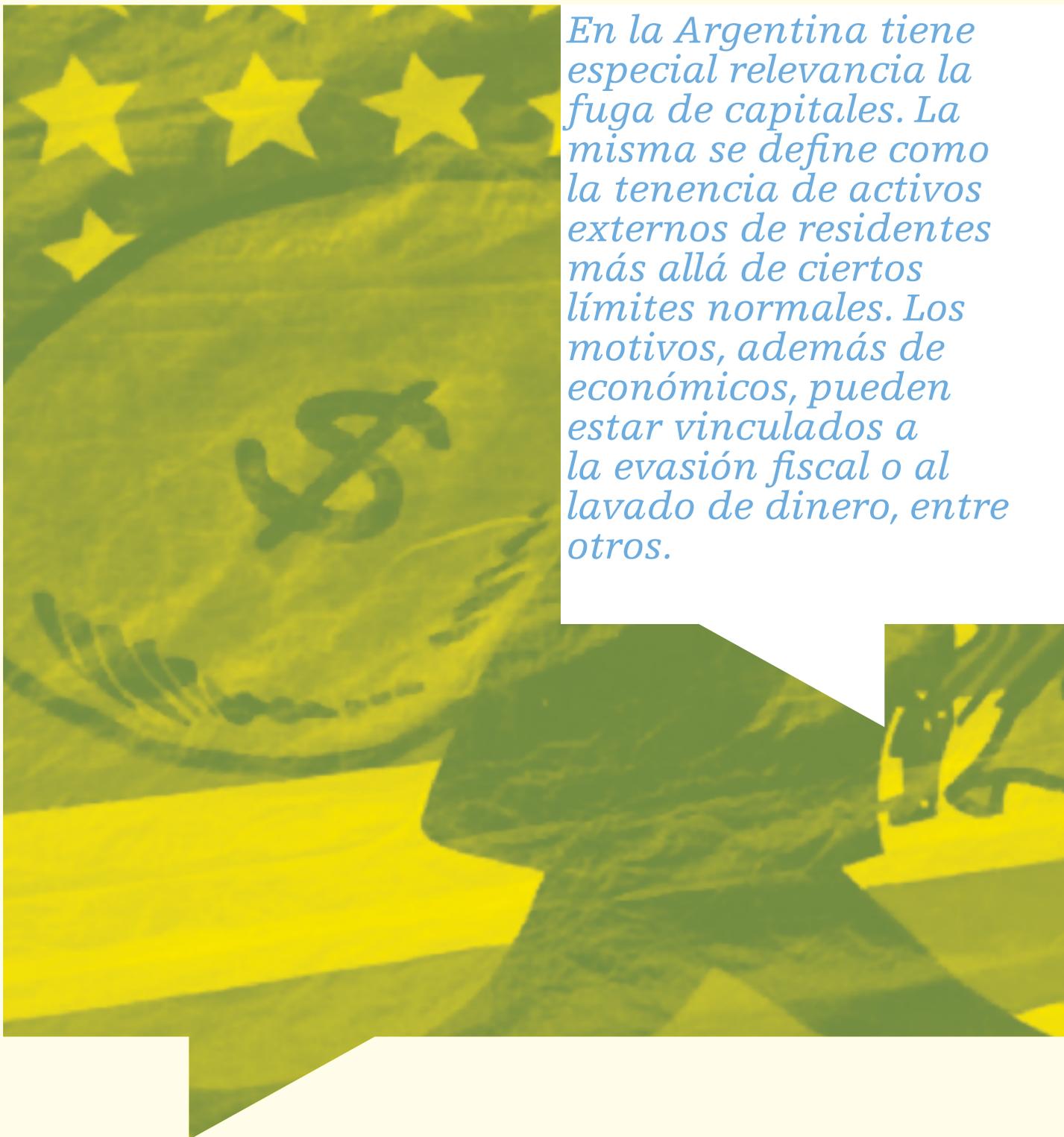
En ese contexto, la Argentina promovió leyes, normativas, negociaciones internacionales e incluso normas a nivel global que tuvieron por objeto formular políticas internas autónomas que redujeran el impacto de la crisis global, así como también sostener procesos de crecimiento endógeno con inclusión social.

Más allá de los avances, hoy existen riesgos concretos y algunos retrocesos específicos en el manejo de la cuenta capital y de la deuda que entrañan severos riesgos a futuro.

Una de las enormes deudas fue no poder avanzar en una arquitectura financiera regional autónoma que podría haber sido un eficaz complemento de las políticas nacionales y suplir la ausencia de sanas políticas globales.

Sin perjuicio de los desafíos que la restricción externa impuso a nuestro país, en diciembre de 2015 había un país desendeudado y con normas prudenciales cambiarias, que más allá de eventuales adaptaciones que pudiesen efectuarse en un contexto más estable, eran excelentes bases para conciliar un crecimiento sostenido con estabilidad e inclusión.

Más allá de los retrocesos globales, regionales y de nuestro propio país, resulta necesario minimizar una financiarización con inserción neoliberal dependiente como las ocurridas en la dictadura y en los años '90 para evitar una futura crisis.



*En la Argentina tiene especial relevancia la fuga de capitales. La misma se define como la tenencia de activos externos de residentes más allá de ciertos límites normales. Los motivos, además de económicos, pueden estar vinculados a la evasión fiscal o al lavado de dinero, entre otros.*

# LA REFORMA FISCAL NECESARIA: SUS LINEAMIENTOS

LAS REFORMAS FISCALES RESULTAN INELUDIBLES PARA DARLE MAYOR COMPETITIVIDAD A LA ECONOMÍA, EN TODOS LOS PLANOS EN LOS QUE LA GESTIÓN ESTATAL RESULTA SUSTANTIVA. JUNTO CON ELLAS ES TAMBIÉN NECESARIA LA CREACIÓN DE UN SISTEMA DE PLANIFICACIÓN QUE BRINDE UN MARCO A LA DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS A IMPULSAR Y A LA POSTERIOR ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS; Y ASÍ LOGRAR UNA MAYOR EFICACIA ADMINISTRATIVA Y REGULADORA DEL ESTADO, UNA DIRECCIÓN MÁS EFICIENTE Y RACIONAL DE SUS SUBSIDIOS, UNA MÁS ALTA Y MEJOR DIRECCIONADA INVERSIÓN PÚBLICA Y UNA AMBICIOSA Y EQUILIBRADA COORDINACIÓN REGIONAL.





por **JORGE GAGGERO**. Economista. Investigador en el Ex  
CEFID-AR. Miembro de Tax Justice Network

El presente texto fue publicado en mayo de 2011 en la revista *Realidad Económica*, del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, pese a lo cual el autor sostiene que no ha perdido vigencia en ninguna de sus líneas.

**L**as presentes circunstancias de nuestro país plantean desafíos a la política fiscal en tres planos igualmente cruciales: el macroeconómico; el de los bienes públicos y la redistribución de ingresos, y el de la competitividad. Se desarrollará aquí un breve esbozo de una reforma orientado a encarar estos desafíos, siguiendo los lineamientos de un texto redactado por mí para el Plan Fénix en el año 2006 a partir de una reflexión colectiva de un grupo de especialistas nacionales en cuestiones fiscales (integrado por Orlando Braceli, Jorge Gaggero –coordinador–, Jorge Macon, Marcos Makon, Alejandro Otero, José Sbatella, Angel Sciara y Salvador Treber). Creo que es necesario primero, para una mejor comprensión de la propuesta, plantear algunas breves referencias acerca de la cuestión de la redistribución de los ingresos, en sus fases “primaria” y “secundaria” (y de sus intervenciones).

*En las situaciones de extrema inequidad “primaria” se plantea usualmente un problema de “correlaciones de fuerza” en el plano sociopolítico muy desfavorables para las mayorías, ya que los actores y procesos que definen tal grado de regresividad “primaria” tendrán también capacidad para bloquear las eventuales reformas fiscales (tributarias y del gasto público) que podrían mitigarla, al menos en parte, en la fase de redistribución “secundaria”.*

## Las fases “primaria” y “secundaria” de la distribución de los ingresos

Los procesos redistributivos han resultado en Occidente, en general, de una larga y ardua tarea de construcción histórica por parte de las sociedades que han logrado altos estándares de bienestar y equidad, como consecuencia de la activa (pertinaz, puede decirse) participación de sus clases, segmentos sociales y asociaciones de diverso tipo. En suma, un proceso de edificación y defensa de nuevas instituciones que permitieron alcanzar y sostener tales estándares en un arduo proceso de avance y consolidación de tipo cultural. Resultan poco frecuentes, en cambio, los casos de “saltos históricos” que hayan logrado subsistir. En cuanto al conjunto de políticas públicas apropiadas, varían de acuerdo a los respectivos procesos y diferencias estructurales de las sociedades nacionales. En aquellas donde los mercados juegan un papel de alguna relevancia resulta importante, a efectos tanto analíticos como argumentativos, distinguir entre los procesos y políticas que definen la distribución denominada “primaria” de los que operan en la fase “secundaria”. La “primaria” es la fase de la distribución que resulta de la interacción de los mercados, la “sociedad civil” (u “organizaciones del pueblo”) y el Estado, con sus intervenciones y regulaciones de todo tipo, excepto la “propriadamente fiscal” (vale decir, la que se realiza a través de la recaudación de impuestos y otros ingresos públicos y de la asignación del gasto público). La segunda, la “secundaria”, se refiere entonces a la “corrección” –usualmente progresiva, proequitativa– que realiza la acción fiscal del Estado a la “distribución primaria”, bastante inequitativa en todas partes. Ahora bien, resulta vital para alcanzar un cierto grado de equidad que se opere con vigor en ambos planos de la distribución. Ello es así porque la historia parece mostrar que allí donde la “distribución primaria” tiene características extremas (“salvajes”) es más limitada la corrección “secundaria” posible. Muy esquemáticamente, esto se explicaría por dos razones principales, en planos diferentes. Por un lado, se plantea un problema de limitación instrumental dado que la capacidad de “corrección fiscal” no es ilimitada (en cuanto a la medida en que resulta capaz de modificar la regresividad “primaria”). Por el otro, en las situaciones de extrema inequidad “primaria” se plantea usualmente un problema de “correlaciones de fuerza” en el plano sociopolítico muy

desfavorables para las mayorías, ya que los actores y procesos que definen tal grado de regresividad “primaria” tendrán también capacidad para bloquear las eventuales reformas fiscales (tributarias y del gasto público) que podrían mitigarla, al menos en parte, en la fase de redistribución “secundaria”. Una agenda relevante de las políticas públicas proequidad en el plano de la “distribución primaria” debería incluir, entre otros temas relevantes, los siguientes: control democrático y diversidad en el área de los medios masivos de comunicación; regulación eficiente de los mercados no competitivos y eficaces políticas antimonopólicas; políticas laborales progresivas; control de la concentración de la propiedad de la tierra y de la propiedad empresarial; redistribución de riqueza donde sea necesario (debe tenerse muy en cuenta, sin embargo, que una vez concentrada la propiedad resulta muy difícil redistribuirla); una política educativa que privilegie a los sectores más desprotegidos, sobre todo en los niveles básicos; y una política de salud de alcance universal, a partir de la constitución de un sistema racional e integrado (que supere el actual esquema: antieconómico, desigual, irracional y desintegrado, sujeto al arbitrio de poderosos intereses económicos y corporaciones). Una cuestión crítica central en la definición de la distribución “primaria” en una sociedad es, “antes” del rol que puedan jugar las políticas públicas mencionadas, la de los valores predominantes en tal sociedad, la propriadamente “cultural” antes mencionada (una esfera que resulta de la historia previa y en la cual, usualmente, se verifican muy lentos procesos de cambio). Para completar esta introducción a la propuesta propriadamente dicha, debe recordarse que en la fase “secundaria” lo que resulta clave para lograr más equidad es el nivel y la estructura del gasto público (lo que define, en buena medida, su impacto distributivo). Obviamente, el nivel del gasto está determinado por el nivel de la presión tributaria. A su vez, este último resulta –en última instancia– función del grado de progresividad de la estructura de los ingresos públicos: a mayor progresividad, más alto nivel de recaudación potencial. En síntesis, la estructura de la recaudación tributaria hace posible una mayor equidad, no tanto como consecuencia directa de la misma –su aporte “directo” es relativamente menor o inexistente, como es el caso de la mayor parte de los países de América latina–, sino a través de la gestión del gasto público, cuyo nivel resulta por ella determinado.

*La eliminación de las exenciones que hoy benefician a las actividades financieras y especulativas y el aumento de la presión sobre las personas con alta capacidad contributiva, permitirían terminar con la asimetría que hoy afecta a las empresas (en especial a las pequeñas) y a las actividades productivas.*

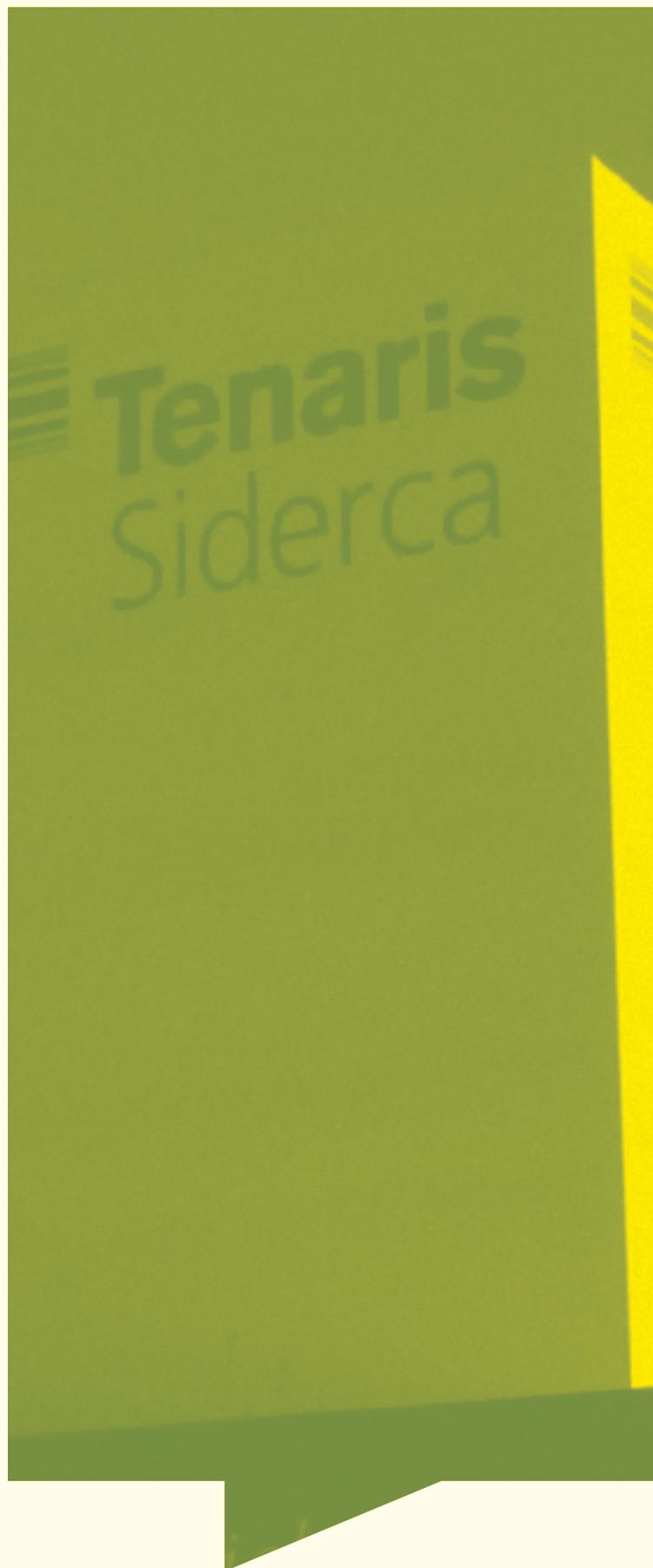
### **Una reforma posible**

Ahora sí podemos abordar –sobre bases conceptuales firmes– la cuestión de los cambios fiscales necesarios en la Argentina para hacer frente a los tres desafíos mencionados al principio de esta respuesta: el macroeconómico, el distributivo y el de la competitividad. En primer término debe situarse, sin duda, el indispensable aporte que la política fiscal debe hacer a la sustentabilidad macroeconómica de mediano y largo plazo. Los éxitos logrados en los años posteriores a la caída del régimen de convertibilidad en la mejora de los ingresos públicos y la consecuente generación de fuertes excedentes fiscales –que han permitido, a la vez, hacer frente a los servicios de la deuda, al gasto social y a crecientes inversiones en infraestructura– deben consolidarse hacia el futuro. Esto supone la necesidad de políticas de mediano plazo que puedan anticiparse a las reversiones del ciclo económico. La aceleración inflacionaria del bienio 2007-2008 hubiese requerido, por otra parte, una especial revisión de la política fiscal, que apuntase a un tiempo a intentar que la misma contribuyese con alguna eficacia a su control y a definir cambios graduales en su estructura que asegurasen que tal orientación no resultase en impactos regresivos sobre la distribución del ingreso. Ello suponía encarar diversas reformas, tanto en el campo de los ingresos como en el de la estructura y la gestión del gasto. El compromiso estratégico que han asumido de modo explícito las autoridades nacionales es el de reducir –en la medida de lo posible– el endeudamiento neto y, a la vez, resituarse al Estado como palanca de desarrollo, regulador y árbitro eficaz e instrumento clave para alcanzar las metas estratégicas de equidad sin las cuales no habrá progreso económico ni bienestar. En

las condiciones de la Argentina el cumplimiento simultáneo de estos objetivos solo resulta posible con una política fiscal consistente, especialmente vigorosa y eficaz. En segundo lugar, la revalorización del conjunto de bienes públicos que el Estado debe proveer –en particular, los asociados a la salud, la educación, la protección laboral y la previsión social– y más allá de ellos, la de las transferencias adicionales indispensables para alcanzar mayor equidad socioeconómica, plantean demandas especialmente exigentes al sistema fiscal. Tanto como consecuencia de la mayor presión tributaria necesaria y de los cambios en la estructura de la imposición que deberían encararse, en un horizonte de mediano y largo plazo, como de los específicos desafíos que supone para la gestión presupuestaria y la administración pública (en todos los niveles de gobierno). El imperativo de reequilibrar la distribución de los ingresos y la demanda de mayor gasto consolidado futuro apuntan, necesariamente, en la misma dirección en materia de ingresos públicos: debería fortalecerse la imposición sobre las rentas personales y los patrimonios (reintroduciéndose, además, el impuesto “a la herencia” y las donaciones a título gratuito) y, por el contrario, atenuarse la carga sobre los consumos de carácter masivo (los suntuarios serían gravados en mayor medida). Deberían integrarse las rentas de cualquier origen en cabeza de las personas físicas con el objetivo de que el impuesto a las ganancias recaiga sobre todas ellas (sin excepciones relevantes). Un proceso de este tipo demandaría el previo “cierre” de los canales de elusión hoy existentes que son usados por los sectores de mayores ingresos para eludir sus obligaciones tributarias, muchos de los cuales descansan en las debilidades de la gestión orientada a la efectiva aplicación del

criterio de “renta mundial” vigente en la Argentina (un ejemplo relevante es el brindado, en los últimos años, por la proliferación de “fideicomisos” de todo tipo, incluidos los que se constituyen en “paraísos fiscales”).

En tercer término, las reformas fiscales resultan ineludibles para darle mayor competitividad a la economía, en todos los planos en los que la gestión estatal resulta sustantiva. En el tributario, a través de una reducción sustancial de la evasión y la elusión que permita –a la vez– terminar con un proceso histórico de “selección perversa” de agentes económicos basado en una alta “brecha de deslealtad empresaria” y, vía reducción de alícuotas (en especial en el IVA), estimular las actividades económicas internas. Complementariamente, la eliminación de las exenciones que hoy benefician a las actividades financieras y especulativas y el aumento de la presión sobre las personas con alta capacidad contributiva, permitirían terminar con la asimetría que hoy afecta a las empresas (en especial a las pequeñas) y a las actividades productivas. En el plano del gasto, una mayor eficacia administrativa y reguladora del Estado, una dirección más eficiente y racional de sus subsidios, una más alta y mejor direccionada inversión pública y una ambiciosa y equilibrada coordinación regional constituirían otras tantas asignaturas estratégicas indispensables.





## Los agentes “retardatarios” y algunos requisitos a cumplir

Para que reformas tributarias de este tipo puedan practicarse en la Argentina se plantean, en principio, dos requisitos insoslayables y estrechamente vinculados entre sí: legitimar la imposición a través de una mayor eficacia y transparencia del gasto público, como ya se dijo, y afirmar gradualmente, al mismo tiempo, la “ciudadanía fiscal”, tan débil en la Argentina. Resulta insoslayable la simultánea afirmación, en los hechos, de la disposición (y capacidad) estatal para “imponer”, en última instancia y quebrando, dentro de la ley, la resistencia de los más “remisos”. Como muestra evidente de las dificultades que deben ser enfrentadas a este respecto, valen: i) el levantamiento de los grandes propietarios “del campo” (2008), con el auxilio de los pequeños, bajo la consigna “sectorial” de que no se permitirá que el Estado “les meta la mano en el bolsillo”; ii) la silenciosa

pero eficiente tarea de desaliento de toda reforma de carácter progresivo por parte de los grandes bancos privados y de las agrupaciones que representan a los titulares de las más importantes empresas, y iii) de modo paradójico, los sucesivos embates de algunos dirigentes de la Confederación General del Trabajo (CGT) y ambas fracciones de la otra central, la CTA, contra el tributo sobre las ganancias con el argumento de que se trata de un “impuesto sobre el salario” y por lo tanto debería ser eliminado (en el caso de una de ellas, se ha impulsado incluso una acción judicial para intentar impugnar legalmente su vigencia). No resulta, por cierto, una cuestión menor que la objetiva necesidad de mayor progresividad en la Argentina aparezca desafiada a la vez por las patronales agropecuarias –y, con intensidad variable, por los restantes sectores de la actividad productiva–, por importantes actores del sector financiero privado e, incluso, por algunas direcciones sindicales. Una necesaria contracara de

*En el plano del gasto, una mayor eficacia administrativa y reguladora del Estado, una dirección más eficiente y racional de sus subsidios, una más alta y mejor direccionada inversión pública y una ambiciosa y equilibrada coordinación regional constituirían otras tantas asignaturas estratégicas indispensables.*

los cambios tributarios requeridos son, entonces, las reformas orientadas a dar mayor eficacia y transparencia a la gestión presupuestaria en todos los niveles de gobierno, en el marco de un escrupuloso cumplimiento de las estipulaciones constitucionales (incluyendo la posible apelación, en ciertos casos de particular importancia, a las nuevas instancias de consulta habilitadas por la reforma de 1996) y el adecuado funcionamiento del régimen republicano y federal de separación de poderes. Los presupuestos públicos no alcanzan a reflejar hoy siquiera lo que se gasta (ofrecen un parcial panorama “financiero”), cuando deberían expresar con claridad qué se hace con los recursos públicos asignados (la perspectiva de las “necesidades públicas”). Resulta entonces indispensable un cambio en la visión del Estado: el paso del “Estado gastador” al “Estado prestador de servicios”. Se requiere, para ello, de un sistema de planificación que brinde un marco a la definición de las políticas a impulsar y a la posterior

asignación de los recursos necesarios. Junto con una mayor flexibilidad gestional en la administración, adecuada a la singularidad de cada organismo. Y la introducción de sistemas de premios y castigos para las instituciones y los funcionarios, los “gerentes públicos”. En cuanto a la evaluación de los resultados, resulta también indispensable el buen funcionamiento de un sistema de seguimiento y monitoreo que verifique si el impacto previsto de la prestación de los bienes y servicios públicos se ha alcanzado y que, en caso contrario, permita introducir a tiempo rectificaciones (y también penalidades, cuando corresponda).

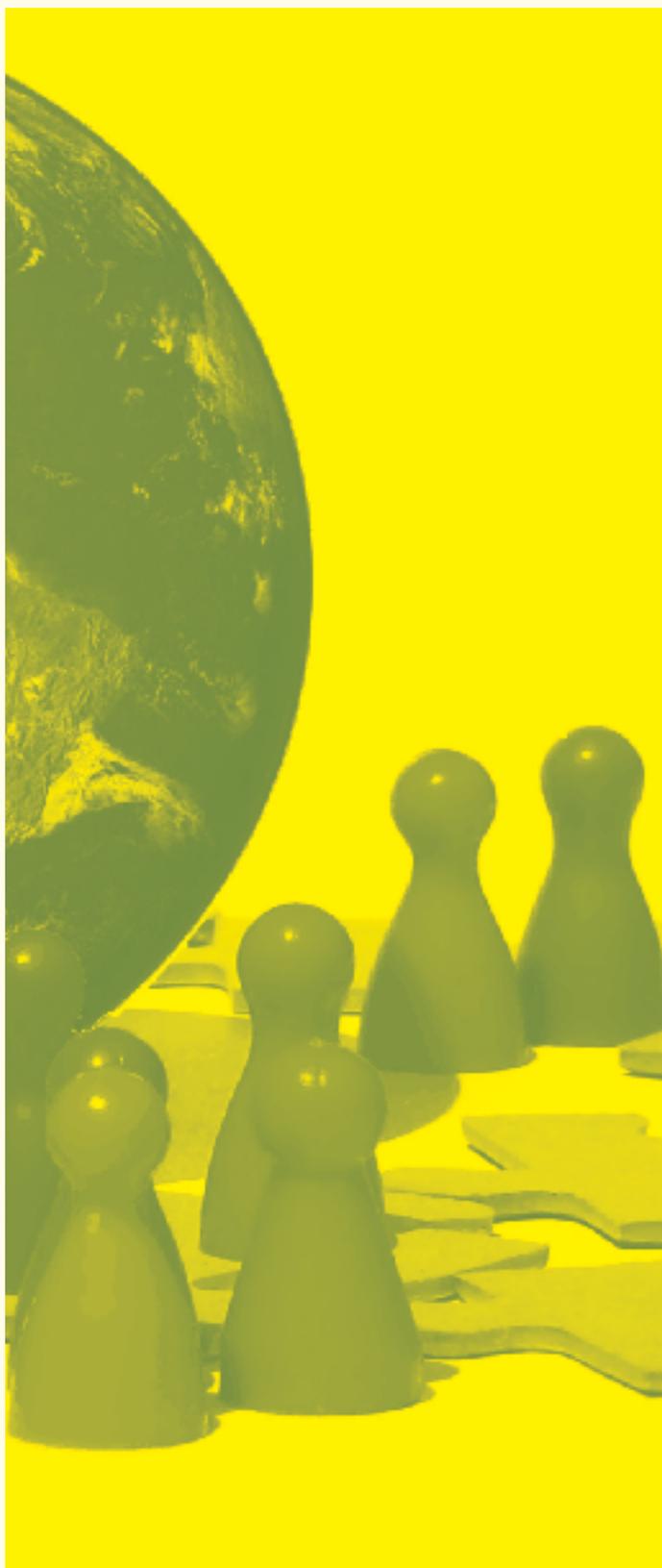
# DEMOCRACIA E INTEGRACIÓN REGIONAL

EN UNA REGIÓN QUE SE VIO SACUDIDA EN LOS ÚLTIMOS 60 AÑOS POR GOLPES DE ESTADO DE TODO TIPO, Y DONDE PARECEN VOLVER LAS PEORES PRÁCTICAS CONTRARIAS A LOS INTERESES DE LOS PUEBLOS, SOLO LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN PODRÁN ILUMINAR EL CAMINO; PORQUE NINGÚN PAÍS PUEDE SOLO. MÁS DEMOCRACIA SERÁ MÁS INTEGRACIÓN. MÁS INTEGRACIÓN SERÁ MÁS DEMOCRACIA.



por HUGO VARSKY. *Presidente Fundación P.L.A.N.E.T.A.  
(Programa Latino Americano de Nuevas Estrategias en  
Tecnologías Avanzadas). [www.fundacion-planeta.org](http://www.fundacion-planeta.org)*





**L**a compleja situación por la que atraviesa Brasil nos interroga acerca de si “Democracia” e “Integración” son, en nuestra región, dos rieles primarios por los que puede transitar el tren del desarrollo pleno. Al mismo tiempo, partimos de una convicción ya expresada en otra oportunidad: en cualquier circunstancia, nadie puede solo; ningún país puede solo.

En este sentido, el presente artículo tal vez no sea más que una humilde insistencia en la necesidad de profundizar la articulación regional discerniendo adecuadamente entre lo principal y lo accesorio.

Son numerosos los caminos que cada país puede elegir democráticamente para fijar las pautas y orientaciones de su política nacional. Lo que con seguridad no son numerosas son las alternativas a la democracia y a la integración.

¿Puede haber integración regional sin democracia? ¿Puede consolidarse la democracia sin integración regional?

Repasar la historia para responder estas preguntas sencillas pero intensas es un camino ineludible, sabiendo que cuando las variables se modifican hay que apostar a la creatividad para intentar poner cada cosa en su lugar.

*Las oleadas dictatoriales cívico-militares que sufrió la región desalentaron toda idea de integración regional promoviendo hipótesis de conflicto, muchas veces realmente ridículas, entre países hermanados por una historia, una tradición, una cultura y hasta por una comunicación común.*

### **Democracia, integración y Mercosur**

Integración regional y democracia suenan a la par en nuestra querida Latinoamérica.

No debe sorprender a nadie esta afirmación. Las oleadas dictatoriales cívico-militares que sufrió la región desalentaron toda idea de integración regional promoviendo hipótesis de conflicto, muchas veces realmente ridículas, entre países hermanados por una historia, una tradición, una cultura y hasta por una comunicación común.

Por el contrario, las oleadas de restauración democrática, especialmente la última y definitiva que vivimos los latinoamericanos en la década de los '80, fueron capaces de justipreciar el valor de la integración regional como una herramienta fundamental en la consolidación de un espacio regional más justo y solidario, plural y pacífico, y fundamentalmente, democrático. Las tendencias integracionistas de la región, si bien reconocen importantes antecedentes históricos previos, convergieron a fines de los '80 en una serie de intentos por avanzar en procesos de integración comercial y física destinados a fortalecer las economías de cada país, tornarlas más competitivas y complementar las economías nacionales.

Uno de los procesos más destacados de este período fue, y es, el Mercosur.

El Mercosur prometía, junto a la joven democracia recuperada, la generación de un marco regional inédito para afrontar en forma mancomunada los desafíos de los nuevos tiempos que se avecinaban.

Vale la pena recordar sus orígenes.

Las últimas dictaduras nos dejaron a Brasil y Argentina con una profunda hipótesis de conflicto. La preparación para la guerra crecía.

Con la llegada de la democracia, los presidentes Sarney y Alfonsín pusieron en marcha un programa de cooperación económica e integración productiva que modificó sustancialmente aquella hipótesis y sentó las bases del futuro Mercosur.

A poco de andar, ya en los '90, el Mercosur adoptó un fuerte sesgo comercialista que derivó en un significativo incremento del comercio intrazona que, al mismo tiempo, puso en evidencia los límites a los que había llegado la voluntad integracionista de los líderes democráticos de la región hacia fines del siglo XX.

Sin embargo, aun dentro de este contexto, en 1992 el Mercosur reconoció tempranamente que la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para su existencia y consolidación. Más aún, seis años después, con la firma del denominado Protocolo de Ushuaia, el Mercosur, conjuntamente con Chile y Bolivia, establece por primera vez –y con meridiana claridad– una serie de procedimientos a aplicar en forma conjunta ante la ruptura del orden democrático en cualquiera de los países signatarios del protocolo.

Con la extraordinaria confluencia de los nuevos liderazgos regionales de comienzos del siglo XXI –Néstor Kirchner, Lula Da Silva, Hugo Chávez, Tabaré Vázquez y Duarte Frutos–, la política de integración regional comenzó a enriquecerse con la incorporación a la agenda de temas vinculados a la integración de los pueblos, y también a la consolidación de la democracia en la región, entre otros.

## Por un Mercosur productivo y social

Si durante los '90 la integración transcurrió fundamentalmente por los andariveles comerciales y su vinculación con el orden democrático se limitaba a asegurar las formalidades procedimentales de este régimen de gobierno, es a partir de 2003 cuando la integración regional comienza a advertir la importancia de ampliar la definición de la fórmula democrática regional, incorporando cuestiones vinculadas a la inclusión social de sectores marginados del proceso económico y social en cada uno de los Estados parte.

Ahora, más allá de continuar con las discusiones arancelarias, el proceso de integración regional comenzaría a dar respuesta a las permanentes demandas de sectores sociales, económicos y productivos que, por las características adoptadas por el Mercosur en sus primeros años, habían quedado excluidos de participar del proceso de integración.

Esta idea iría madurando lentamente en la región y recién en 2006, en la ciudad de Córdoba, se pudo celebrar la primera cumbre de presidentes del bloque que, impulsada por la primera Cumbre Social del Mercosur "Por un Mercosur Productivo y Social", declaró abiertamente su interés por:

- 1) Reafirmar la prioridad de definir una Agenda Social Integral y Productiva, orientada a desarrollar iniciativas y políticas activas, para reducir el déficit social, promover el desarrollo humano integral y la integración productiva.
- 2) Reafirmar la voluntad de avanzar hacia la integración productiva regional con desarrollo social con énfasis en la promoción de emprendimientos productivos regionales que incluyan redes integradas, especialmente por pymes y cooperativas.

Desde ese momento han pasado ya casi diez años, lo cual permite esbozar algún balance preliminar de aquella voluntad política orientada a fortalecer la idea de una democracia con inclusión social asociada estrechamente a un proceso de integración regional sustentable y sustentador de esta nueva y enriquecida visión integracionista.

Para ello hay que anticipar que aquí apoyamos una definición de democracia no solo como el apego a un conjunto de reglas de juego preestablecidas, sino también como la mejor forma de organizar políticamente a la sociedad y de asegurar su desarrollo y su inclusión social.

## Integración y democracia

Acabamos de recordar con clara memoria el 40º aniversario del golpe cívico militar en la Argentina.

No obstante, fueron numerosos los intentos desestabilizadores de la democracia en la región con posterioridad a la culminación de las dictaduras cívico-militares de los años '70 y '80.

Frente a estos intentos, las respuestas del Mercosur, Unasur y el conjunto de la región han derivado, en la mayoría de los casos, en un respaldo serio y eficiente a la democracia como ocurrió en Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela. Y, naturalmente, hubo fracasos que llevaron a definir sanciones por parte de los países defensores de la democracia.



## Honduras: el presidente Zelaya sin vueltas

Acéptenme contarles un hecho que me tocó vivir directamente. Efectivamente tuve la ocasión de conocer de cerca un fenómeno lamentable como el golpe de Estado en Honduras en el año 2009. En marzo de ese año se cumplía el tercer aniversario de la asunción a la presidencia de don Manuel Zelaya, y fui invitado a efectuar la llamada “conferencia magistral” en esa circunstancia. El tema central elegido fue el análisis del documento que en diciembre de 2008 acordaron en Brasil los 33 presidentes y representantes de los países de América latina y el Caribe, antecedente directo de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y el Caribeños (CELAC).

En un momento del desarrollo de las celebraciones, el presidente Zelaya me comenta algo así como: “Usted no sabe en la complejidad en que me encuentro: Estados Unidos no nos está comprando nuestros productos agrícolas. Las remesas de los hondureños que viven en Estados Unidos han disminuido sensiblemente; no tengo una gota de energía y decidí tomar dos medidas. Por un lado, en el marco de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América (ALBA), acordé con Venezuela para que me envíe combustible a cambio de lo que no me compra Estados Unidos; y por otro, dado que me quedé sin mercado externo, decidí otorgar un importante aumento general de salarios para disponer de un mercado interno. ¡Los intereses tradicionales de adentro y de afuera me quieren matar! Hable con las altas cámaras empresarias y verá lo que le dicen...”.

Efectivamente la indignación por el aumento de sueldos resultó superior a lo que podía imaginar y a los tres meses se produjo el golpe de Estado conocido por todos.

## Los dos rieles

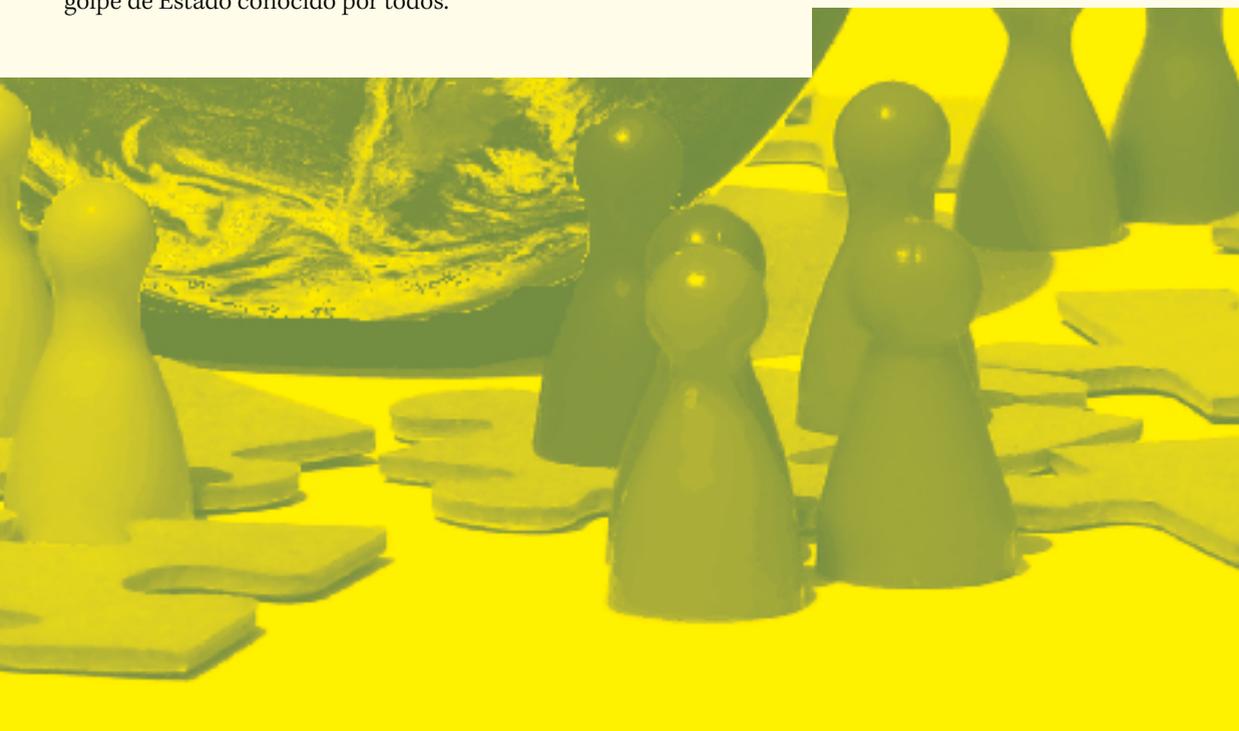
Concluyendo, no parece osado intentar interpretar la interrelación dialéctica que se genera entre democracia e integración.

En nuestra región, más democracia será más integración. Más integración será más democracia. De lo contrario serán tiempos difíciles.

Hoy los esfuerzos debieran estar dirigidos a evaluar y activar el desarrollo de modo actualizado y creativo.

En ello ambos rieles son sustantivos.

Los sectores públicos, productivos, científico-tecnológicos, financieros y políticos tienen la ineludible responsabilidad social, en la región más desigual del planeta, de asumir postura frente a la idea primitiva, pero siempre actualizada, basada en la simple apertura de los mercados.





# EL TRANSPORTE EN EL “CICLO LARGO” DE LA DEMOCRACIA ARGENTINA



por ALBERTO MULLER. *Profesor Titular FCE-UBA - Director del CESPA*

**LAS TRES DÉCADAS DE DEMOCRACIA HAN REPRESENTADO VICISITUDES ECONÓMICAS Y POLÍTICAS DIVERSAS, EN UNA TRAYECTORIA QUE DISTA DE TENER ESTABILIDAD. CON SUS PARTICULARIDADES, EL SISTEMA DE TRANSPORTE HA ACOMPAÑADO ESTA SENDA OSCILANTE. DE TODOS MODOS, Y PESE A LOS CAMBIOS ACONTECIDOS, HOY NO EXISTEN LIMITANTES SIGNIFICATIVOS AL DESARROLLO DE ACTIVIDADES POR RESTRICCIONES DE TRANSPORTE. QUEDA MUCHO POR HACER, PERO LA PRINCIPAL DEUDA SIGUE ESTANDO EN LA PLANIFICACIÓN CON UNA PERSPECTIVA DE LARGO PLAZO.**

## A manera de introducción

El 10 de diciembre de 1983 comienza el período con pleno funcionamiento de las instituciones democráticas de mayor duración en la historia de la Argentina. Es cuando el fraude, la proscripción, la censura y la violencia dejan de ser aceptados o tolerados.

Este es un hecho que merece ser valorado en sí mismo, más allá de los logros o retrocesos que se verificaron en estas tres décadas. No hay correlaciones “fáciles” o inmediatas entre respeto a los derechos civiles y logros y avances de una sociedad. La plena vigencia de la libertad de expresión o el matrimonio igualitario son un genuino producto de la vida democrática; pero la relación entre instituciones democráticas y el desempeño económico se muestra ya bastante más tortuosa. Por ejemplo, el período más exitoso en los últimos 60 años en la economía argentina en términos de diversificación productiva y expansión de la infraestructura (1960-1975) se dio en el marco de una considerable inestabilidad institucional, bajo gobiernos tanto autoritarios como democráticos, con y sin proscripciones.

No es la democracia como opción institucional lo que estará en juicio cuando analicemos lo ocurrido en un sector específico, como es el caso del transporte. Evaluaremos –y no sin dureza– el desempeño de actores públicos o privados en este período, porque lo realizado en el transporte tiene claroscuros que es menester resaltar. Pero esto no se traducirá en juicio alguno acerca del régimen democrático. En este sentido, no hay propiamente “deudas de la democracia”; hay logros y tareas pendientes, sobre lo que la democracia permite un debate abierto.

El desempeño del transporte es en parte el reflejo de realidades que trascienden al sector, y que se corporizan en los sucesivos patrones que han regido el devenir socioeconómico de la Argentina.

Por otro lado, hay realidades sectoriales que imprimen su lógica y dinámica, y que deben ser consideradas con toda la autonomía que merecen, con relación al contexto global. Como veremos, si las reformas de los '90 impactaron fuertemente en el transporte, generalizando el retiro del Estado, al mismo tiempo se tradujeron en acciones en sentido contrario en el transporte automotor urbano.

El devenir de cualquier actividad debe ser entonces analizado como el resultado del entrecruzamiento de ambos planos, el socioeconómico general y el sectorial, y no en forma mecánica. Los resultados en consecuencia pueden mostrar diversidades, que es necesario reconocer.

Con estas premisas, encaramos entonces esta reflexión sobre lo ocurrido en el sector transporte, en estas tres inéditas décadas de vigencia de las instituciones democráticas.

Dada la brevedad del espacio disponible no haremos una reseña integral. Adoptamos como eje lo ocurrido en términos de las reformas institucionales, y sus consecuencias. Luego de referirnos a lo ocurrido en el ciclo neoliberal, donde tales reformas tuvieron lugar, consideramos el período que emerge a la gran crisis de 2001-2002, que caracterizamos como neodesarrollista; en él, parte de esas reformas son revertidas. Por último, mencionaremos los tópicos más salientes de la agenda de temas pendientes.

*En general, y las excepciones son pocas, la administración neodesarrollista, lejos de pretender un avance sistemático de la empresa estatal sobre la privada, practica una suerte de estatismo de última instancia.*

### **Las reformas: el neoliberalismo en acción**

Las reformas neoliberales de la década de 1990 impactaron con profundidad allí donde la presencia estatal, en la prestación o la regulación, era importante. Su motivación básica fue de orden fiscal; se trataba de equilibrar a toda costa las cuentas públicas, a fin de sostener el régimen de convertibilidad, en un escenario comprometido por el pago de los servicios de la deuda pública. Esto se reflejó en reformas regulatorias y privatizaciones que apuntaron a desligar al Estado de compromisos financieros. Acompañando un posicionamiento muy propio de la época, se privó a las reformas de cualquier propósito sectorial. Era la época en que se sostenía que "la mejor política industrial es no tener política industrial".

Como sector con amplia presencia estatal, el transporte no escapó en principio a esta lógica, como muestra la enumeración siguiente:

- ▶ Se desguazó la flota marítima estatal y se avanzó raudamente en el cese de bandera para las embarcaciones en general, a fin de renegociar condiciones laborales.
- ▶ Se liberalizó el régimen portuario, dando espacio para iniciativas privadas en forma masiva, tanto para nuevas instalaciones como para la operación de puertos preexistentes.
- ▶ La aerolínea de bandera fue vendida, y se abrió el mercado aéreo a múltiples oferentes. Se entregó en concesión la mayor parte del sistema aeroportuario.
- ▶ Se instauró un sistema de peaje que apuntó a crear un circuito enteramente privado de financiamiento de parte no menor de la infraestructura vial. Asimismo, se instrumentaron concesiones sin peaje, del tipo construir-operar-transferir.
- ▶ Se desmembró la empresa ferroviaria, liquidando la casi totalidad de los servicios interurbanos de pasajeros por ser deficitarios; los servicios de carga fueron adjudicados a quienes ofrecieron mayor canon y mayor absorción de personal.
- ▶ El transporte automotor fue un objetivo secundario, por cuanto en ese momento no representaba compromiso fiscal importante, pero hubo algunas acciones a mencionar. Se ratificó por ley la desregulación que de hecho imperaba en el transporte de cargas; pero además se avanzó en una reforma en el transporte interurbano por ómnibus que se tradujo en una virtual desregulación, pese a que no había razones sectoriales que demandaran intervenir en esta actividad. Ya el transporte urbano fue afectado muy parcialmente, quizás a la luz de las pocas y negativas experiencias de desregulación ocurridas en otros países (básicamente, Gran Bretaña y Chile). Con algunas flexibilidades, se mantuvo un régimen regulado.

Pero el transporte mostró también algunas excepciones significativas a las tendencias de la época. En primer lugar, contabilizamos dos casos de subsidio estatal en el diseño original de la

privatización. Nos referimos al subsidio a la Hidrovía Paraná al Océano, y al transporte ferroviario metropolitano. En el caso de la Hidrovía, se trató de no cargar a los usuarios de los canales de navegación (y en definitiva, a los productores primarios de granos) con el costo completo de la obra, pese a que eran sus principales beneficiarios; ya el subsidio al ferrocarril metropolitano responde al mero reconocimiento de que la actividad no puede autofinanciarse.

En segundo lugar, hubo algunos avances en las condiciones laborales de los conductores del transporte automotor urbano (eliminación de la venta de boletos), así como también en la calidad de los vehículos. En alguna medida, esto representó una simetría con la artesanalización que mostró el transporte automotor urbano en pleno modelo desarrollista, en la década de 1960, cuando se produjo la disolución de grandes empresas estatales y el reemplazo de ómnibus, trolebuses y tranvías por meros camiones carrozados para el (mal) transporte de pasajeros.

Los efectos de estas reformas fueron variados, porque en esto no hay panaceas, mal que le pese al discurso que entonces pregona-ba una única solución para todas las actividades, que no era sino desregular y privatizar.

El transporte fluvio-marítimo y el sistema portuario se desarrollaron con bastante soltura, al amparo en buena medida de las desregulaciones laborales, pero también con el aporte de nuevas prácticas, que viabilizaron una rápida contenedorización del comercio exterior. Se movilizaron además recursos para la construcción de infraestructura relacionada con la elaboración y comercialización de granos, la que ha respondido adecuadamente (merced quizás a cierta sobreinversión) al creciente flujo de producciones granarias.

El transporte aéreo mostró una vez más que no hay espacio en cabotaje para mucho más que una empresa, lo que fue visible en el fracaso de algunos competidores agresivos del bloque Aerolíneas Argentinas-Austral. Pero la dominancia de este último, ahora en manos españolas, no le impidió un empeoramiento significativo de la calidad, desde lo que había sido una de las mejores empresas estatales.

El ferrocarril de cargas convocó a operadores de calidad variable, que en conjunto supieron sacar provecho de las anteriores inversiones estatales, logrando algo tardíamente niveles de tráfico interesantes gracias al *boom* de los granos, pero sin aportar las inversiones que permitan la sostenibilidad en el largo plazo. El ferrocarril metropolitano, en mano de operadores más inexpertos, tuvo una evolución más controversial; pero logró un incremento de tráficos (neteados de la evasión) del orden de 25%. Esta situación se mantuvo hasta la crisis de 2001-2002. No hubo inversiones significativas, más allá de la más o menos precaria

reposición de activos vencidos; los estándares de servicio en muchos casos ni siquiera replicaron los obtenidos veinte años antes. El autotransporte interurbano de pasajeros vivió un cambio fundamental, con la salida de un conjunto de operadores tradicionales y el ingreso de nuevos actores, en un panorama de gran inestabilidad y sobreoferta; mientras que la demanda se mantuvo relativamente estable, el parque tuvo un incremento de 70%. Esto puso en riesgo la continuidad del sector, obligando a un congelamiento de hecho del nuevo régimen, a seis años de su implementación. El sector permaneció en un régimen de emergencia por más de diez años.

Por último, las concesiones de corredores interurbanos por peaje –otorgadas con gran liberalidad y con evidencias de colusión entre oferentes– debieron ser tempranamente renegociadas. Tratándose de un negocio inédito, donde la recaudación precedió a las inversiones, enfrentó una abierta resistencia de los usuarios. El canon neto originariamente generado por el sistema se transformó rápidamente en subsidio. Los otros regímenes de concesión sin peaje fueron en cambio más exitosos. Las concesiones urbanas, asentadas sobre principios más razonables, fueron en cambio sostenibles, aun cuando sus renegociaciones carecieron de la necesaria transparencia, al no existir procedimiento competitivo alguno.



## El transporte y el ciclo neodesarrollista

La nueva etapa que se abre tras la crisis de 2001-2002 trae consigo un nuevo patrón de políticas, que luego de insinuarse en los inicios del ciclo que comienza en 2003, va tomando forma en los años siguientes, aunque sin seguir lineamientos programáticos firmes. En general, y las excepciones son pocas, la administración neodesarrollista, lejos de pretender un avance sistemático de la empresa estatal sobre la privada, practica una suerte de estatismo de última instancia.

Es así como se producen cambios radicales en algunas áreas –como es el caso del sistema previsional, que retorna al Estado en 2009, luego de 15 años de gestión privada, o el de YPF– mientras que en otras observamos una visible continuidad.

Esto último es, en grandes líneas, lo que ocurre en el sector transporte; aquí, las (contra)reformas operadas son más que nada reactivas.

Los cambios institucionales en lo referido a concesiones viales son mínimos; pero la sostenibilidad de estas pasa a depender centralmente del subsidio estatal, dado que los peajes no son ajustados en ritmo compatible con la inflación. En las concesiones interurbanas, puede afirmarse que gran parte de lo recaudado se destina hoy día a solventar los esquemas de recaudación.

Este sistema se torna entonces perverso, por cuanto combina lo peor de ambos mundos: no desmoviliza recursos estatales, y recurre a un esquema de cobro relativamente caro. De todas maneras, cabe rescatar la inversión realizada en la generalidad de la red pavimentada –especialmente la de jurisdicción nacional– que hoy ofrece condiciones mayormente buenas de transitabilidad. A este resultado contribuyeron los regímenes de concesión sin peaje, que continuaron en vigencia.

El esquema de concesionamiento aeroportuario no tuvo variaciones significativas.

Tras fracasos sucesivos de dos operadores de origen español, Aerolíneas Argentinas retornó al Estado, en una expropiación sin costo, pero que implicó asumir un monto importante de pasivos. La nueva gestión encaró un agresivo plan de reequipamiento, centrado en aeronaves provistas por Brasil, mediante un esquema de financiamiento. Esto permitió una recuperación importante de tráficos, sobre todo en cabotaje, con un claro mejoramiento de la calidad del servicio. Pero hubo otra novedad, y fue la entrada –auspiciada desde el Estado en 2005– de un operador extranjero en cabotaje (LAN), como forma de “rescatar” una empresa local, en 2005. Al ser parte de un grupo mayor, esta vez la competencia en cabotaje ha venido para quedarse, al contrario de los ensayos anteriores.

*El sistema de transporte en su conjunto logra dar respuesta, en general con eficacia, a los requerimientos de movilidad; no puede argüirse que hoy existen limitantes significativos al desarrollo de actividades por restricciones de transporte.*



El transporte ferroviario de cargas asistió a un retorno del Estado, por el fracaso de dos concesionarios de carga (ALL y Belgrano Cargas); esto ha dejado en manos gubernamentales cerca de la mitad de la red, aunque los volúmenes de tráfico son considerablemente menores.

Igualmente, en el transporte metropolitano retornó al Estado el grueso de la red, merced a masivos incumplimientos de dos operadores privados, donde el mal servicio y los accidentes fueron tornándose la norma. En este caso, puede verse claramente la vocación de “estatismo de última instancia”, que se tradujo en una muy tardía cancelación de las concesiones. La parca inversión realizada en el marco del sistema de concesiones fue sustituida por una fuerte corriente capitalizadora, que permitió una renovación generalizada de parque móvil, así como también el avance en la electrificación de la vía a La Plata (aún no concluida). La inusitada velocidad de reequipamiento llevó al reemplazo incluso de material relativamente nuevo o renovado. Significó perder una oportunidad quizás única de desarrollo industrial local, al recurrirse exclusivamente a material importado desde China. Luego de una gestión mayormente calamitosa de los escasos servicios interurbanos que quedaron en la década de 1990, se encuentra en curso un conjunto de inversiones que en su momento representarán una renovación, limitada a dos corredores troncales.

En el caso del automotor de cargas, no hay novedades por contabilizar; tampoco en el ámbito del transporte fluvio-marítimo, donde mayormente se replican las características de la década anterior; no ha habido contra-reforma alguna.

En el transporte automotor urbano, el cambio más impactante es la instrumentación de un sistema de subsidios. Surgidos

como una forma de paliar la grave crisis económica y social de 2001-2002, ellos se mantuvieron a lo largo del tiempo, llegando a cubrir un 50% o más del costo de prestación del servicio. Esto se vio acompañado, en varias ciudades del interior, por la conformación de operadores estatales (Córdoba, Rosario, Salta), pero no en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Ha habido también cambios regulatorios, que apuntan a una mayor injerencia estatal en la determinación de la red. Esto se ha visto acompañado por un inusitado florecer de estudios integrales de demanda de transporte urbano, algo que –más allá de la fiabilidad variable de los resultados obtenidos– sienta las bases para un abordaje más centrado en la planificación y el activismo estatal. El caso del autotransporte interurbano muestra un escenario opuesto, lo que es una evidencia de la falta de una concepción estratégica para el transporte. Luego de más de diez años del régimen de emergencia, en 2009 se instrumentó una reforma que virtualmente liberalizó las tarifas, pero sin apertura a nuevos operadores. El resultado de esto fue un pronunciado incremento tarifario (más del 36% anual entre 2009 y 2013), acercando rápidamente los valores a los del transporte aéreo. Esto significó una fuerte transferencia de recursos desde los usuarios a los operadores y trabajadores del sector.

Por último, desde el Estado hubo un intento tardío de introducir una estrategia de largo plazo para el sector, a través de la elaboración del Plan Federal de Transporte, movilizándolo recursos y generando instancias de debate público. Dado lo tardío de la iniciativa –y la escasez de recursos humanos calificados y articulados en el ámbito del Estado– no se llegó a una enunciación acabada del plan. Las tareas realizadas, sin embargo, pueden constituir una base importante para la agenda pendiente.



*En el transporte automotor urbano, el cambio más impactante es la instrumentación de un sistema de subsidios. Surgidos como una forma de paliar la grave crisis económica y social de 2001-2002, ellos se mantuvieron a lo largo del tiempo, llegando a cubrir un 50% o más del costo de prestación del servicio.*

## Conclusiones

Las tres décadas de democracia han representado vicisitudes económicas y políticas diversas, en una trayectoria que dista de tener estabilidad. Con sus particularidades, el sistema de transporte ha acompañado esta senda oscilante. La reflexión sobre las circunstancias vividas permite arribar a algunas conclusiones, someras dado el carácter breve de este trabajo.

En primer lugar, el sistema de transporte en su conjunto logra dar respuesta, en general con eficacia, a los requerimientos de movilidad; no puede argüirse que hoy existen limitantes significativos al desarrollo de actividades por restricciones de transporte.

En el ámbito interurbano, las cuestiones más urgentes –además de adecuaciones regulatorias– se refieren a los dos tópicos siguientes: rol del sistema ferroviario y fluvio-marítimo, ante la absoluta preeminencia del automotor de cargas; y función de la empresa de transporte aéreo estatal. Esto último se refiere tanto a la coexistencia de un competidor en cabotaje como a la atención de rutas regionales e internacionales, donde compite en condiciones desfavorables, dada su reducida escala, originándose un importante quebranto.

En el ámbito urbano, el panorama es bastante más complejo. Si hasta la década de 1990 la demanda de viajes en vehículos individuales era relativamente baja –merced tanto a la eficacia del transporte público como al estancamiento económico de los quince años anteriores– a partir de entonces una creciente masa de vehículos particulares fue tomando cuenta de cada vez más viajes. Esto ha llevado incluso a la desaparición del servicio público de autotransporte en ciudades medias, y en general a una mayor participación del automóvil y la motocicleta, con consecuencias tanto en la congestión como en la emisión de contaminantes. Desde la década de 1970 hasta la actualidad, los viajes en automóvil en la Región Metropolitana de Buenos Aires se han triplicado.

Esta problemática –que replica lo que ocurre en la generalidad de las áreas urbanas en el mundo, aunque con matices diferenciadores– debe ser encarada con una perspectiva integral, especialmente a la hora de evaluar proyectos de gran porte, cuya racionalidad puede ser más o menos discutible. Aquí reside uno de los desafíos más urgentes para el transporte.

La formulación de políticas debe encuadrarse en un marco de planificación, tanto a los fines de coordinación como de contar con una perspectiva de largo plazo. Quizás estos tiempos políticos no parezcan favorables a este tipo de ensayos, pero la creación de nuevas reparticiones públicas dedicadas a la planificación del transporte sea una señal en sentido contrario; como ya hemos indicado, la evolución de un sector responde tanto a patrones globales como a realidades sectoriales. Habrá que esperar y ver.

EN LOS ÚLTIMOS AÑOS SE HIZO CADA VEZ MÁS VISIBLE QUE LOS CONGLOMERADOS PERIODÍSTICOS TIENEN FUERTES INTERESES POR FUERA DE LA ACTIVIDAD ESPECÍFICA DE LA COMUNICACIÓN Y QUE SON ACTORES POLÍTICOS Y ECONÓMICOS CON PODER DE FUEGO COMO PARA CONDICIONAR A UN ESTADO DEMOCRÁTICO. EL DESAFÍO DE NUESTRA DEMOCRACIA ES REVERTIR ESTA SITUACIÓN, PORQUE SIN CIUDADANOS Y PUEBLOS QUE TENGAN GARANTÍAS Y OPORTUNIDADES DE EJERCER SU DERECHO A LA COMUNICACIÓN Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN NO HAY SISTEMA DE DERECHOS, NI SOCIEDADES CON ASPIRACIÓN AL DESARROLLO, NI PROYECTOS POLÍTICAMENTE SUSTENTABLES.

## DERECHO A LA COMUNICACIÓN, ENTRE ANTIGUOS OBSTÁCULOS Y NUEVOS DESAFÍOS





RA EL GOBIERNO  
 JULIO, OLIVOS, CAB...

por DAMIÁN LORETI. *Docente e investigador (UBA). Cátedra Derecho a la Información*

por LUIS LOZANO. *Docente e investigador (UBA). Cátedra Derecho a la Información*





**L**o sabía el lector de *Crítica*, el diario que Natalio Botana fundó con dinero prestado por sus amigos conservadores. Lo sabía y lo confirmó cuando leyó la tapa del día de la asunción de Hipólito Yrigoyen para su primer mandato: “Dios salve a la República”. También en la tarde del 17 de octubre de 1945, cuando el diario tituló: “Grupos aislados que no representan al auténtico proletariado argentino tratan de intimidar a la población”.

Lo sabía el lector de *La Prensa*, cuando la familia Paz le ahorró por dos meses –entre febrero y abril– el mal trago de enterarse que Juan Perón había ganado las elecciones presidenciales de 1946.

Lo sabía el lector de la revista *Somos*, cuando la familia Vigil le contaba que los desaparecidos estaban internados en “centros de rehabilitación para extremistas”. Y cuando *Gente* le explicaba que en Malvinas estábamos ganando.

Lo sabía el espectador de *Tiempo Nuevo*, cuando el locutor relataba la nómina de “empresas a las que les interesa el país”, quienes contribuían con su aporte a la cruzada neoliberal conducida por Bernardo Neustadt y Mariano Grondona.

Las líneas editoriales –o contratos de lectura, en palabras del semiólogo Eliseo Verón– definen los límites de lo decible y dan cuenta del posicionamiento que un medio de comunicación adopta frente al público en general y frente a otros actores políticos y económicos en particular. Pero estos niveles no siempre coinciden. Es decir, no es posible desprender a partir del contrato de lectura de un medio un posicionamiento homogéneo en todos los temas y frente a todos los actores. Menos aún en los últimos años. A partir del crecimiento de los conglomerados mediáticos y su expansión hacia otros rubros de la economía muy alejados de la actividad específica vinculada a la comunicación, los propios medios son utilizados cada vez más como un negocio para hacer otros negocios. Esta dinámica llega al extremo, en muchos casos, de sostener empresas periodísticas que no son rentables en sí mismas por el solo hecho de contar con una herramienta poderosa a la hora de resguardar los intereses de otras compañías que forman parte del mismo grupo.

*Desde la asunción del nuevo gobierno, en la Argentina volvieron a quedar al desnudo los mecanismos de construcción de la política pública en función de los intereses de los grandes conglomerados mediáticos. También se actualizaron las discusiones sobre la construcción de la noticia en los medios dominantes, entendidos como actores políticos y económicos con poder de fuego como para condicionar el Estado democrático.*

### Puertas afuera

Las prácticas y recetas de cómo conformar oligopolios y monopolios informativos de la mano del poder político y económico han salido a la luz en los últimos años en Europa y Estados Unidos. El escándalo de las escuchas ilegales protagonizado por Rupert Murdoch y su grupo de medios, encabezado por el diario *News of the World*, expuso la capacidad de daño de las empresas de medios cuando no existen límites, de propiedad ni de prácticas.

En el debate que tuvo lugar en la Cámara de los Comunes en 2011, el primer ministro conservador David Cameron –acusado entre otras cosas de haber contratado como director de Comunicaciones al ex editor de *News of the World*, de lo cual se arrepintió en público– contraatacó a los laboristas por las relaciones que sus antecesores, Tony Blair y Gordon Brown, habían tenido con Murdoch y las concesiones que habían realizado para potenciar su monopolio de la información.

Pero los británicos no fueron los únicos: el ex presidente del gobierno español José María Aznar dejó su cargo en 2004 y en 2006 asumió como miembro del directorio de News Corp. International. De esta manera se convirtió en el primer no anglófono en ocupar esa posición.

Un fenómeno de similares características tiene lugar en Estados Unidos con un conjunto de reporteros y columnistas de la cadena Fox provenientes del ala más conservadora del Partido Republicano. Como botón de muestra, alcanza la frase del periodista reconocido como uno de los escribas de discursos del ex presidente George W. Bush, David Frum: “Los republicanos originariamente pensábamos que la Fox trabajaba para nosotros y ahora estamos descubriendo que nosotros trabajamos para la Fox”.

### Puertas adentro

En la Argentina, la abierta toma de posición de los principales grupos multimedia –y en particular del Grupo Clarín– en favor del *lockout* protagonizado por las patronales agrícolas que se oponían al esquema de retenciones móviles impulsado por el Ejecutivo en 2008, volvió a mostrar sin maquillaje los intereses de las mayores empresas informativas. A la vez, reaparecieron con especial virulencia las habituales representaciones discriminatorias y estigmatizadoras hacia los sectores populares, con foco en este caso en los actores afines al gobierno.

El reacomodamiento de las alianzas entre gobierno y medios a partir de este conflicto devolvió a la agenda pública el reclamo por la sanción de una nueva normativa que reemplazara la ley de radiodifusión de 1980 que llevaba la firma de Videla y había sido modificada en más de una docena de ocasiones –la mayoría por decreto de necesidad y urgencia– para profundizar el carácter concentrado e hiperprivatista del sistema.

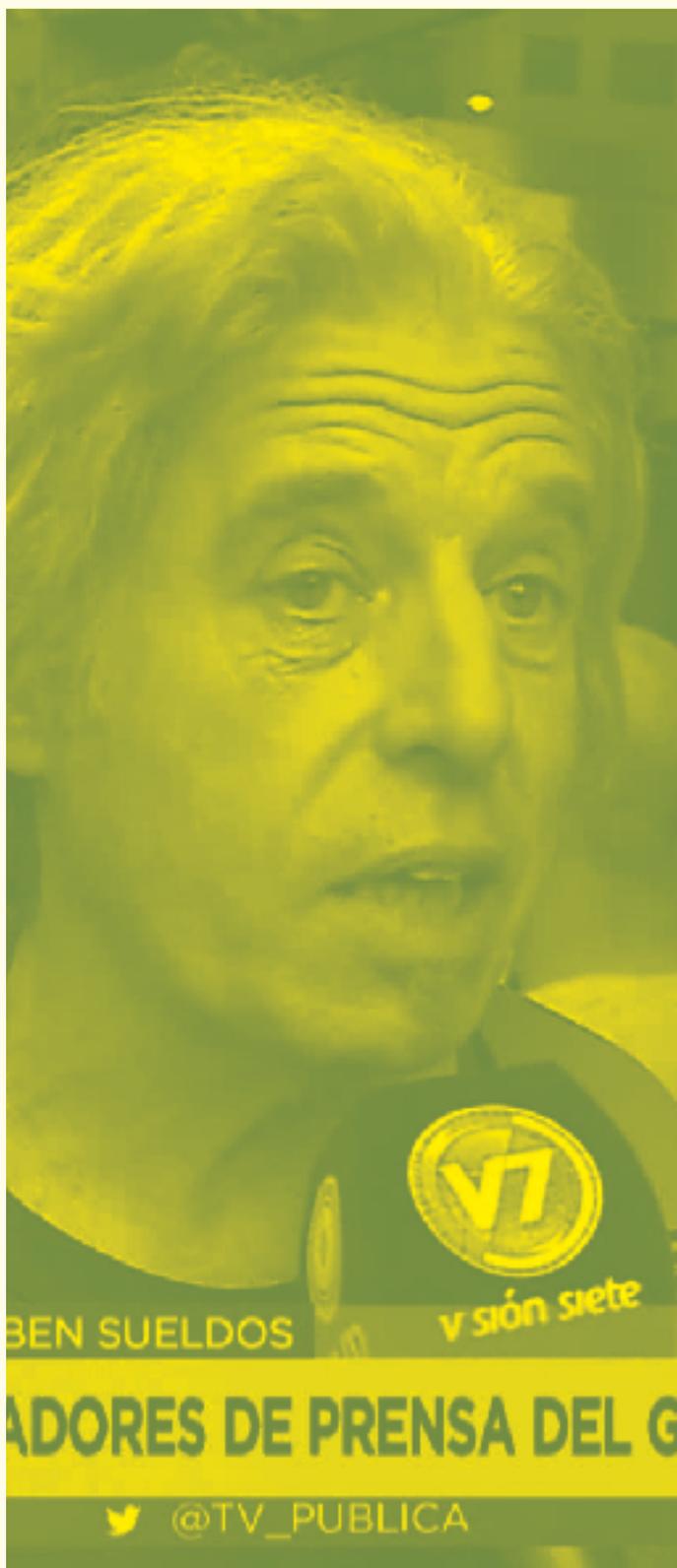
Los movimientos sociales, las universidades nacionales y algunos sindicatos de la comunicación que desde el retorno de la democracia habían bregado por una nueva ley y que en 2004 formaron la Coalición por una Radiodifusión Democrática y elaboraron sus “21 puntos” básicos para una nueva regulación, obtuvieron en el nuevo escenario una plataforma para hacer realidad esos antiguos anhelos. Luego de un inédito procedimiento de consulta popular, el proceso cristalizó en la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA), en octubre de 2009. Cuatro años más tarde, la Corte Suprema de Justicia de la Nación puso fin a un extenso derrotero judicial promovido por los principales conglomerados mediáticos y confirmó la constitucionalidad de la norma.

Evaluar la aplicación de la LSCA, en especial luego del fallo de la Corte, excede los objetivos del presente texto. Pero es necesario aclarar que, más allá de la valoración que se haga respecto de ese proceso de implementación, nada justifica las modificaciones realizadas por vía de decretos, pocos días después de la llegada a la presidencia de Mauricio Macri, el 10 de diciembre de 2015. Esos cambios no pueden considerarse simplemente como el desplazamiento de un péndulo o una inversión de una relación de fuerzas.

El discurso celebratorio de las nuevas tecnologías, la reanuda idea de la convergencia como milagro pluralizador del acceso al debate público y las referencias a Internet y el siglo XXI fueron el soporte discursivo al que apeló el gobierno de Macri para enmascarar una política pública que, tanto en su forma como en su contenido, violenta la institucionalidad republicana y los estándares internacionales de libertad de expresión. El decreto de necesidad y urgencia 267, firmado por el Presidente el 29 de diciembre de 2015, transgrede sobradamente esos aspectos y deja en evidencia que la nueva regulación de los servicios audiovisuales y de telecomunicaciones está hecha a la medida de sus regulados, en particular de los representantes del capital concentrado (para más información, ver “El decreto 267 y el fin de los debates”, disponible en <https://es-la.facebook.com/notes/damian-loreti/el-decreto-267-y-el-fin-de-los-debates/897763896998578/>).

Estas reformas permitieron arrasar en pocas semanas con el piso de garantía de derechos que aseguraba la LSCA y sin el cual se profundizan las asimetrías en el acceso al debate público. Así lo entendió la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, en respuesta al pedido de las organizaciones reunidas en la Coalición por una Comunicación Democrática, convocó al Estado argentino a dar explicaciones en una audiencia que se celebró el 8 de abril en la sede la CIDH, en Washington (el video completo de la audiencia está disponible en el siguiente link: <https://www.youtube.com/watch?v=19PLdKiUEng>). Ante las denuncias concretas de los representantes de las organizaciones –encabezados por el presidente del CELS, Horacio Verbitsky–, los funcionarios del Ejecutivo evitaron argumentar sobre las medidas tomadas desde el inicio de su gestión y su incompatibilidad con los estándares del sistema interamericano. Por el contrario, se limitaron a hacer consideraciones generales sobre la situación de la libertad de expresión en la Argentina durante el gobierno anterior, combinadas con promesas de un futuro promisorio (para más información, ver “Una cuestión de contexto”, disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-296599-2016-04-10.html>). Al término del período de audiencias, la Comisión Interamericana expresó en un comunicado su voluntad de continuar dando seguimiento a este proceso en la Argentina y le recordó al Estado la necesidad de respetar “el principio de no regresividad en materia de derechos humanos”.

*En la Argentina, la abierta toma de posición de los principales grupos multimedia –y en particular del Grupo Clarín– en favor del lockout protagonizado por las patronales agrícolas que se oponían al esquema de retenciones móviles impulsado por el Ejecutivo en 2008, volvió a mostrar sin maquillaje los intereses de las mayores empresas informativas.*



## Debates

Desde la asunción del nuevo gobierno, en la Argentina volvieron a quedar al desnudo los mecanismos de construcción de la política pública en función de los intereses de los grandes conglomerados mediáticos. También se actualizaron las discusiones sobre la construcción de la noticia en los medios dominantes, entendidos como actores políticos y económicos con poder de fuego como para condicionar el Estado democrático.

Esto nos obliga, una vez más, a resistir la tentación de reflatar la teoría de la aguja hipodérmica y su lógica de estímulo –respuesta para explicar las relaciones entre medios y audiencias–. Es necesario comprender que ese vínculo –atravesado por la reproducción de las estéticas y contenidos dominantes en función del *rating*– es complejo y multidimensional. No alcanza con revelar los intereses económicos y políticos de los grandes grupos mediáticos para desmontar sus posiciones dominantes. Tampoco con mostrar los hilos con los que se cosen, para un lado y para el otro, las noticias.

En este escenario recobran sentido los conceptos que animaron la lucha por la democratización de las comunicaciones a lo largo de los últimos 35 años para enfrentar con ellos los nuevos y viejos debates sobre el rol los medios. Desconcentración, pluralismo informativo, diversidad de voces, de estéticas, de contenidos. Acceso democrático a los medios, condiciones básicas de sustentabilidad para los comunicadores comunitarios, son algunos de los pilares sobre los que pensar una verdadera refundación comunicacional, a tono con la praxis social y política de nuestro pueblo.



## Desafíos pendientes

Los primeros desarrollos teóricos y jurídicos en torno al concepto de democratización de las comunicaciones se remontan a fines de los años setenta y encontraron un hito con la publicación en 1980 del informe *Un solo mundo, voces múltiples*, realizado por la comisión presidida por el irlandés Sean MacBride, en el marco de Unesco. El informe introdujo por primera vez en la agenda internacional las nociones de “pluralismo”, “diversidad”, “universalidad del derecho a la comunicación y del acceso a la información”, temas hasta entonces fuera de la agenda.

Desde entonces las cuestiones en debate han ido variando, y se generaron diversas corrientes de pensamiento y discusión sobre el rol de los medios en las sociedades democráticas. Al mismo tiempo, fueron constituyéndose conglomerados periodísticos con intereses fuera de la actividad específica y proliferaron las cadenas internacionales que hoy aparecen como grupos globalizados. Todo esto de la mano del desarrollo masivo de Internet y la expansión de las redes sociales.

En simultáneo, en América latina tomaron cuerpo los temas de una nueva “agenda ampliada”, que incorporó la universalidad del acceso, la problemática de la concentración y la distribución de las frecuencias de radiodifusión, entre otros. La caída de la imagen sagrada de objetividad de la información difundida, la revelación de que –además de ideologías y líneas editoriales– los negocios intra y extramediáticos tienen gravitación en la opinión pública y la pelea por la universalización de este derecho –que

nació como rebeldía frente al poder estatal y hoy puede sucumbir tanto por la acción del Estado como por el obrar de actores no estatales, mediáticos o que pesen sobre ellos–, en un paisaje en el que las empresas de medios no son más esos viejos editores que enseñaban a sus hijos y discípulos el oficio periodístico.

En los días por venir seremos testigos de desafíos de importancia en materia de libertad de expresión, tales como el espionaje y las intromisiones a la privacidad y al actuar de los medios de comunicación, el acceso a la información, el acceso universal a Internet, la alfabetización y el estrechamiento de la brecha digital, los procesos de convergencia, la transición a los medios digitales, la multiplicación de las pantallas y los productores –y los retos que ello importa en cuanto a pluralismo y sustentabilidad–, la promoción de los medios comunitarios y públicos, el rol y la conformación de las autoridades de aplicación, la preservación de la actuación de los periodistas, la irrupción de los nuevos medios y las redes sociales y su reconocimiento y protección, expandiendo la vieja doctrina del orador en la esquina de la calle.

La experiencia acumulada y las lecturas recientes en la materia son suficientemente persuasivas respecto de que no hay sistema de derechos, ni sociedades con aspiración al desarrollo, ni proyectos políticamente sustentables, sin ciudadanos y pueblos que tengan garantías y oportunidades de ejercer su derecho a la comunicación y libertad de expresión, en un contexto plural y diverso. Esto es lo que los teóricos han dado en llamar la “ciudadanía comunicacional”.

*A partir del crecimiento de los conglomerados mediáticos y su expansión hacia otros rubros de la economía muy alejados de la actividad específica vinculada a la comunicación, los propios medios son utilizados cada vez más como un negocio para hacer otros negocios.*

Hemos comprobado cómo los países de la región que se han visto afectados por graves violaciones a los derechos humanos en el pasado reciente presentan en la actualidad una seria carencia de confianza en la vigencia del estado de derecho. En este contexto, el mayor desafío para los actores sociales interesados en la defensa del derecho a la comunicación es contribuir a la reconstrucción de lazos allí donde el derecho a una sociedad plural y diversa aún se encuentra pendiente. Para ello, es imprescindible atender, entre otras cuestiones:

- ▶ Reforzar de manera permanente los vínculos entre libertad de expresión, de opinión, de información y de comunicación y la democracia participativa.
- ▶ Trabajar en la promoción de acciones que concentren la atención en el empoderamiento de los sectores en situación de vulnerabilidad para el ejercicio de estos derechos frente a actores estatales y no estatales.
- ▶ Remarcar la importancia de los derechos reconocidos en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos y sus estándares vigentes.
- ▶ Reforzar la promoción de estándares de calidad del ejercicio del derecho a la comunicación para grupos históricamente discriminados.
- ▶ Establecer mecanismos de educación y perfeccionamiento en el ejercicio de este derecho mediante herramientas digitales y multiplataforma.

- ▶ Expandir los procesos de capacitación e incidencia en los poderes judiciales y legislativos en base a los estándares interamericanos.

Para avanzar en la comprensión de ese universo es necesario dejar de lado los sentidos comunes impuestos por buenas o malas razones, por comodidad de conciencia o proximidad ideológica. No existe un libreto tranquilizador para quienes se interesan por el abanico de cuestiones vinculadas a la comunicación que hoy ocupan un lugar central en el desarrollo de nuestras democracias. Pero sí podemos nutrirnos de herramientas para enfocar estos fenómenos y repensar el papel del Estado, las políticas públicas, los medios y la sociedad civil.

La respuesta mercadocéntrica que hoy toma nueva forma en las políticas impulsadas en la región indicaría que el Estado debe permanecer al margen como un mero garante de reglas de juego macroeconómicas. Muy por el contrario, desde una perspectiva basada en los estándares internacionales de derechos humanos, el Estado tiene mucho por hacer, pero debe hacerlo de manera inteligente. Porque desde que las mujeres y los hombres salieron a hacer oír sus voces en las esquinas de la calle, hasta el advenimiento de los medios digitales, el desafío sigue siendo el mismo: convertir a los medios de comunicación en espejos y ventanas. Espejos, para reflejar la mayor cantidad de expresiones posibles. Ventanas, para ver el mundo y que el mundo nos vea.



A PESAR DE LAS POLÍTICAS ORIENTAS HACIA LAS ECONOMÍAS REGIONALES ENCARADAS DESDE 1983 A ESTA PARTE, TODAVÍA SUBSISTE UNA IMPORTANTE BRECHA ENTRE LAS ESTRUCTURAS SOCIOECONÓMICAS DE LA PERIFERIA CON RESPECTO A SUS SIMILARES EN LAS ÁREAS DE MAYOR DESARROLLO RELATIVO DEL PAÍS. UNA REMOCIÓN DE ESTAS RELACIONES DESIGUALES DE PODER ES CONDICIÓN NECESARIA PARA EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN RURAL. HE AQUÍ UNA DE LAS MAYORES DEUDAS DE NUESTRA DEMOCRACIA.

# DEUDAS DE LA DEMOCRACIA EN EL ÁMBITO DE LAS ECONOMÍAS REGIONALES

por **ALEJANDRO ROFMAN.**

*Coordinador de la Comisión de Economías Regionales del Plan Fénix. Director del Programa de Posgrado sobre Economía Solidaria de la Universidad Nacional de San Martín. Magíster en Regional Sciences (Pennsylvania University) y Doctor en Economía (UNC); Investigador Principal del CONICET/CEUR*



**I**niciamos esta colaboración aclarando con precisión qué entendemos como “economías regionales”. En un país como la Argentina, la geografía física es el espacio sobre el cual la sociedad va construyendo, con el correr del tiempo, las estructuras económicas, sociales, políticas y ambientales que define el perfil de cada espacio. El fenómeno de la ocupación territorial se efectúa, siempre, sobre una realidad física heredada de tiempos anteriores y en su estrategia de asentamiento la población va definiendo la dinámica y el perfil de esa ocupación acorde con los diferentes procesos que concurren a efectivizarla. Así se suceden en el curso de la historia, como capas geológicas, implantaciones sucesivas en donde una modalidad de ocupación va reemplazando a la anterior o se va fundiendo con ella en una suerte de sincretismo económico y social.

Cada región constituye la síntesis del espacio contenedor con el de la sociedad que lo produce y reproduce en función del régimen de acumulación que predomina. Y, por ende, varía el perfil integral de una región con respecto a otra dependiendo de la dotación de recursos naturales, las modalidades de explotación de los mismos, la estructura económico-social que resulta de tal combinación, con leyes reguladoras propias y las modalidades de vinculación de sus principales sujetos sociales con el resto del país y del mundo.

Un mapa, entonces, de las economías regionales argentinas debe dar cuenta de las características destacadas con que cada espacio contribuye a la conformación del territorio nacional. Y su estudio y análisis pormenorizado no puede eludir la estructura social y de poder que en una sociedad capitalista supone desigual capacidad de inserción de cada segmento o fracción de clase y en donde el predominio de unos resulta en una situación subordinada de los otros.

Las desigualdades estructurales propias del capitalismo contemporáneo reproducen en cada región los perfiles esenciales del régimen a escala nacional. Hay regiones con un nivel más acentuado de desarrollo complejo de las fuerzas productivas, con niveles de productividad más elevados y otras, las más rezagadas, exhiben retraso en su nivel de desarrollo relativo debido al bajo potencial de capitalización de las actividades desplegadas por la mayoría de la población con las respectivas conse-

cuencias negativas en su trama social.

Estos conceptos generales nos llevan a intentar presentar, en breve síntesis, cuáles son los aspectos más relevantes del proceso de construcción social de las regiones menos desarrolladas en forma relativa en nuestro país, objeto de este diagnóstico. Estas regiones, constituidas por las provincias del norte y parte del oeste del país, pueden identificarse con los siguientes atributos generales:

**1)** Son espacios económicos y sociales implantados en territorios que, en su gran mayoría, conservan atributos económicos y sociales, como herencias de las civilizaciones precolombinas y en donde todavía subsisten formas de organización de producción y gestión propias de tales civilizaciones. Esa es una diferencia radical con lo que sucedió y sucede en los espacios geoeconómicos y sociales de la Pampa Húmeda y, en segmentos del Oeste y la Patagonia, que son las zonas más penetradas por el capitalismo moderno. En aquellas áreas del país que integran el gran espacio que hemos denominado genéricamente “economías regionales”, la conquista española encontró una sociedad

estructurada con una población importante que ocupaba desde tiempo inmemorial zonas de llanura y montaña, bajo un sistema social organizado en forma comunitaria, sin acumulación individual sino estructurado en base a la propiedad colectiva. La conquista española intentó reemplazar las modalidades históricas de ocupación territorial por las que traían en su bagaje los conquistadores a partir de la figura de la propiedad individual, la apropiación por medios violentos de los bienes colectivos, la expulsión de espacios habitados selectivos y la coacción sistemática. La aparición del mestizaje fue el resultado de este proceso de ocupación, hoy claramente visible. Sobre este escenario originario se fueron agregando con el tiempo ingresos puntuales de inmigrantes provenientes de países europeos que incorporaron métodos de explotación de los recursos bajo condiciones de un desarrollo capitalista de reproducción ampliada. El crecimiento de las actividades de perfil agroindustrial fue el signo dominante en fines del siglo XIX y el siglo XX pero con limitado desarrollo técnico y bajo valor agregado de las actividades productivas. Estas fueron surgiendo y se afirmaron en el tiempo

como procesos exportadores, preferentemente hacia la Pampa Húmeda, de materias primas y alimentos sin elaborar. Exceptuando a Mendoza, las demás provincias de la "periferia" menos desarrollada relativamente fueron expulsoras, en el siglo XX, de importantes excedentes demográficos. Es que frente a un crecimiento vegetativo más elevado que el promedio nacional surgió la imposibilidad de que las actividades productivas ofrecieran ocupación a todos y abonara a los ocupados salarios al menos similares a los de la pujante Pampa Húmeda. Este fenómeno se presentó originariamente hacia fines del siglo XIX y se acentuó durante el siglo posterior. Los problemas estructurales: dificultades de acceso a la tierra de los sectores desposeídos, limitada capacidad para demandar fuerza de trabajo en el sector privado, concentración del capital en pocas manos y niveles de oferta de salud y educación insatisfactorios, ensancharon con el tiempo la brecha de desarrollo capitalista entre la "periferia" y el "centro" (la Pampa Húmeda) con su expansiva actividad agroexportadora y su acentuada expansión industrial, luego de la crisis de los años '30.

**2)** El sector público se fue convirtiendo en el espacio de refugio de las nuevas capas de población activa ante la incapacidad de demanda de empleo en las actividades rurales y urbanas existentes y en lenta creación.

Así, se conformó un amplio espacio con niveles relativamente atrasados de desarrollo capitalista, con serias carencias sociales cuyo perfil general no ha tenido cambios sustanciales desde entonces, más allá de avances indudables recientes, a partir del año 2003.



## Las deudas existentes al retomarse la democracia

Hay plenas coincidencias entre los analistas y estudiosos de la cuestión regional en la Argentina en que, como resultado de la acumulación de problemas estratégicos que traban un desarrollo más acelerado que pueda ir cerrando la brecha económico-social entre las regiones periféricas del norte y parte del oeste del país con la región central, pueden identificarse los siguientes, cuyo detalle incluimos, considerando solamente los más relevantes:

**1. El problema de la tierra como factor de producción.** Al momento del retorno de la democracia, en 1983, era evidente la presencia de graves deficiencias estructurales en el acceso a la tierra en las zonas rurales de la periferia más pobre del país, consistente en dificultades de un segmento importante de productores en acceder a títulos de propiedad que la acrediten para su explotación racional, a largo plazo y con perspectivas de inversión transformadora. En un estudio que practicamos a inicios de este siglo en Tucumán y Chaco, los pequeños productores censados denunciaban que un 40% de ellos ocupaban de hecho y no de derecho el predio que explotaban. Tal anómala circunstancia impedía a los productores referidos poner en práctica acciones tendientes a elevar la productividad de la tierra por la inestabilidad manifiesta que detentaban.

**2. Baja capacidad de acumulación.** La circunstancia de que la producción familiar agrícola es dominante en toda la región periférica citada y los recursos de sus propietarios u ocupantes son limitados impide avanzar a los mismos en definir una estrategia de acumulación, pues se encuentran al límite de ingresos solo para la subsistencia. No hay excedente para estimular un proceso de inversión ni para asumir créditos con tal fin. Las relaciones de poder ubican a estos productores en posición subordinada frente a la presencia dominante de grandes grupos económicos, nacionales y extranjeros, en materia de precios y condiciones de pago. Una remoción de estas relaciones desiguales de poder es condición necesaria para un mejoramiento singular de las condiciones de vida de la población rural de la periferia del sistema regional argentino.

**3. Sistemas de comercialización expoliatorios.** Este fenómeno es causa central en la incapacidad de la mayoría de los pequeños productores rurales de disponer de ingresos suficientes para un adecuado nivel de vida y excedentes para capitalizarse. Ello sucede dado que los compradores de los productos típicos, como alimentos y materias primas (yerba mate, té, algodón, hortalizas, uva, aceitunas, frutas de pepita, cítricos, caña de azúcar, tubérculos, tabaco, etc.) son intermediarios, exportadores o industriales de gran poder de negociación que imponen condiciones de venta leoninas y precios siempre menores que los que podrían obtener si sus vendedores (la pequeña y mediana producción rural) estuviesen en condiciones de paridad en la puja por los mismos.

**4. Escasa diversificación productiva.** La limitada capacidad para acumular, las herencias culturales y la falta de apoyo estatal para la reconversión determina la prevalencia del monocultivo entre la mayoría de los productores, en especial los de menor tamaño, predominantes en todo el norte y parte del oeste argentino. Ello acentúa la incapacidad de compensar situaciones críticas en algunos productos con respecto a otros de mejor desempeño e impulsa el poder controlador de las estructuras intermediadoras y de transformación industrial.

**5. Tamaño insuficiente en la unidad productiva para alcanzar ingresos que posibiliten capacidad para acumular.** La definición de minifundio, que se impuso como visión real del pequeño productor predominante, supone la presencia de predios cuyo tamaño torna irrealizable cualquier experiencia de producción que garantice un ingreso capaz de dar satisfacción a las necesidades básicas del productor y su familia y dejar excedente disponible para acumular.

**6. Endeudamiento permanente de difícil cancelación.** A los productores medianos y pequeños la carga de aquellos que pueden acceder a créditos bancarios, renovada en años sucesivos, se volvió impagable en varios ciclos económicos de fuertes devaluaciones y estampidas de precios, ingresos deteriorados por recesiones y carencia de capacidad de repago ante los desmesurados aumentos de intereses. Este fenómeno fue recurrente ante la ausencia de un programa de financiamiento específico que atienda a las características propias de la actividad y la dimensión de la actividad en juego.

*Un mapa, entonces, de las economías regionales argentinas debe dar cuenta de las características destacadas con que cada espacio contribuye a la conformación del territorio nacional. Y su estudio y análisis pormenorizado no puede eludir la estructura social y de poder que en una sociedad capitalista supone desigual capacidad de inserción de cada segmento o fracción de clase y en donde el predominio de unos resulta en una situación subordinada de los otros.*



*Hay regiones con un nivel más acentuado de desarrollo complejo de las fuerzas productivas, con niveles de productividad más elevados y otras, las más rezagadas, exhiben retraso en su nivel de desarrollo relativo debido al bajo potencial de capitalización de las actividades desplegadas por la mayoría de la población.*



*La limitada capacidad para acumular, las herencias culturales y la falta de apoyo estatal para la reconversión determina la prevalencia del monocultivo entre la mayoría de los productores, en especial los de menor tamaño, predominantes en todo el norte y parte del oeste argentino.*

### 7. Limitada capacidad de los pequeños y medianos productores en vincularse a estructuras de agregación de valor a sus productos.

Ello se advierte en la predominancia absoluta de capitales concentrados, en su mayor parte de origen externo a las regiones comprometidas, en los procesos de transformación de materias primas y comercialización. Los mismos productores están alejados, en su gran mayoría, de lograr conformar estructuras productivas que garanticen que el valor que se le agrega a su producción de insumos manufactureros o alimentos quede en manos de sus auténticos productores y, en cambio, pasen a engrosar los abultados beneficios de inversores que los acaparan en su provecho y no los coparticipan con los genuinos oferentes de materias primas o alimentos.

Al inicio del período de recuperación de la democracia se avanzó muy poco en la solución de los problemas citados. Hubo intentos aislados, como la política de apoyo a los minifundios en la década de los '80 o a la cancelación de las gravosas deudas, pero estas iniciativas loables fueron aisladas como para impactar en todos los ámbitos socio-productivos afectados.

Recién a partir del año 2003 surgen, progresivamente, iniciativas muy valiosas que toman en cuenta los desajustes estructurales citados. Cabe citar al respecto la creación de la Secretaría de Agricultura Familiar en los inicios de la segunda década de este siglo; la Ley de Promoción de la Agricultura Familiar sancionada por el Congreso en el año 2014; el programa de apoyo crediticio a los microemprendimientos rurales y urbanos, que distribuyó entre el año 2008 y el 2015 más de 550.000 pequeños créditos a tasa subsidiada y sin garantía real; el programa de Monotributo Social, que posibilitó a decenas de miles de pequeños productores incorporarse al sistema previsional y a una obra social, a partir de un fuerte subsidio estatal, y el programa Marca Colectiva, para dar identidad a la producción de pymes agropecuarias e industriales. Asimismo cabe citar tres importantes planes de desarrollo sectorial: el de la vitivinicultura, el de la producción frutícola de Río Negro y Neuquén y el algodonero del Chaco. Todas estas iniciativas, así como las herramientas generadas desde el INTA, el Ministerio de Agricultura de la Nación y los programas sociales del Ministerio de Desarrollo nacional, avanzaron significativamente aunque con bajo nivel de coordinación entre ellos.

De este modo los gobiernos democráticos desde 1983 hasta

nuestros días se fueron ocupando por primera vez de la problemática económica y social de las "economías regionales", aunque los avances notorios y significativos se encararon desde el año 2003, cuando fueron complementados con ambiciosos planes de infraestructura vial y energética como nunca antes. Estas "luces y sombras" obligan a remarcar, frente a lo hecho, las asignaturas pendientes. Las detallamos, como desafíos imprescindibles hacia el futuro:

**1)** Diseño de planes de desarrollo estratégicos en las diversas regiones que, coordinados entre sí, definan una política nacional de desarrollo territorial que atienda la diversidad de los procesos económicos, sociales y ambientales para elevar la calidad de vida general de la población, preparados e implementados en forma participativa y democrática.

**2)** Inversiones públicas acordes con los planes que apunten a elevar el nivel de calidad de vida de la población, para la dotación de capital social básico, todavía con carencias necesarias de ser eliminadas. La puesta en marcha inmediata de un Banco de Desarrollo Rural, al estilo del brasileño, que atienda las necesidades de reconversión y diversificación productiva del agro, con aporte de asistencia técnica apropiada, es una decisión aún pendiente. Impulso decidido a la industrialización local de los productos regionales, para generar valor y empleo, con fuerte participación de empresas sociales, basadas en los principios de la Economía Social y Solidaria.

**3)** El empoderamiento de los pequeños productores mediante apoyos firmes a la constitución de asociaciones de los mismos para negociar en un pie de igualdad con intermediarios e industriales el precio de sus productos y las condiciones de pago. En ese sentido urge imitar el ejemplo del mercado concentrador de la yerba mate misionero. La solución definitiva del problema de la tierra, normalizando jurídicamente el acceso a la propiedad por parte de los productores y respetando plenamente la organización de los pueblos originarios, que privilegian la propiedad comunitaria a la individual.

Una estrategia de este perfil, sostenida en el tiempo, y garantizando mediante la intervención del Estado ingresos justos a los productores, irá avanzando hacia el objetivo de ir cerrando la brecha de desarrollo que hoy todavía existe entre las estructuras socioeconómicas de la periferia con respecto a sus similares en las áreas de mayor desarrollo relativo del país.

LA ARGENTINA NO PUEDE DENOMINARSE AÚN UN ESTADO PLURICULTURAL, Y ESTÁ LEJOS DE SER UN ESTADO IGUALITARIO. LOS PUEBLOS INDÍGENAS SIGUEN SIENDO MARGINALES. EL RECURRENTE INCUMPLIMIENTO POR PARTE DEL ESTADO DE LOS DERECHOS INCORPORADOS A LA NORMATIVA VIGENTE HACE QUE EL OBJETIVO DE LA INTERCULTURALIDAD SIGA ESTANDO EN UN HORIZONTE CASI INACCESIBLE. ES HORA DE ABANDONAR LAS RÉMORAS COLONIALISTAS Y AFIANZAR LA AUTONOMÍA Y LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS.

## LAS DEUDAS DE NUESTRA DEMOCRACIA CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS





por **SILVINA RAMÍREZ**. *Doctora en Derecho de la UBA. GAJAT /CEPPAS (Grupo de Acceso Jurídico a la Tierra del Centro de Políticas Públicas para el Socialismo)*

**L**os más de treinta años de democracia ininterrumpida luego de la última dictadura militar no significaron una transformación radical de la relación traumática que se estableció –desde sus orígenes– entre el Estado y los pueblos indígenas. Contrariamente a lo que hubiera sido deseable y esperable, las estructuras coloniales, de subordinación y racismo se mantuvieron –con algunos retoques– intactas, y hasta la fecha sigue siendo muy difícil remover los obstáculos para que los pueblos indígenas se conviertan tanto en sujetos políticos como en sujetos de derechos.

Si bien recuperada la democracia, en 1985, se sanciona la ley 23.302 de Política Indígena (“*Sobre Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes*”) que tímidamente reconoce algunos derechos a los pueblos indígenas (creando una instancia estatal que se ocupa de los temas que les afecten, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas –INAI– pero colocándolo en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, lo que demuestra inequívocamente la concepción imperante, que en aquel entonces tenía mucho más que ver con la visión asistencialista, y de pobres carenciados de los indígenas, que como un asunto vinculado claramente con “derechos”. Visión que permanece hasta el presente, a pesar de que institucionalmente el INAI depende en el actual gobierno de la Secretaría de Derechos Humanos y pluralismo cultural bajo la órbita del Ministerio de Justicia), no es hasta la reforma constitucional de 1994 que los pueblos indígenas adquieren otra visibilidad, y que se incluye en la nueva carta constitucional un artículo que marcará todo el debate posterior, debate que sigue vigente hasta nuestros días.

Sin embargo, quiero insistir en la idea de que la política pública del Estado argentino hacia los pueblos indígenas evidencia una línea de continuidad –soslayando los avatares políticos, históricos, ideológicos– que se remonta a su nacimiento y que alcanza las acciones que despliega contemporáneamente. En otras palabras, ha existido –y existe– una política de Estado frente a las demandas de los pueblos indígenas. Con diferentes formas, ha sido refractaria al reconocimiento genuino de sus derechos, derechos no sólo expresados por la Constitución, sino receptados en instrumentos jurídicos internacionales, como el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los pueblos indígenas, ambos instrumentos, ratificado uno y suscripta la otra, que se encuentran vigentes en nuestro país. Frente a este estado de situación, existe lo que ha sido dado en llamar “la brecha de implementación”. Un conjunto de derechos que se encuentran incorporados al material normativo existente y vigente en la Argentina, y un recurrente incumplimiento por

parte del Estado. Este incumplimiento se traduce en ignorancia de los derechos, en desconocimiento, y llega a tornarse en un accionar violento cuando se criminaliza a los pueblos indígenas, ya sea generando enfrentamientos directos con las fuerzas de seguridad, ya sea promoviendo acciones judiciales contra miembros de las comunidades, las que generan también otro tipo de violencia.

Es difícil no abordar el tema de las deudas pendientes del Estado a la manera de un listado que atraviesa cada uno de los derechos contemplados en el material normativo señalado. No obstante, sí es posible concentrar las ausencias en las principales reivindicaciones y demandas de los pueblos indígenas hasta el presente, que son comunes en toda América latina. Estas demandas se focalizan en los derechos territoriales, lo que genera múltiples conflictos que se van agudizando con el paso del tiempo, debido a la conciencia por parte de los pueblos indígenas de los derechos incumplidos, y a la resistencia del Estado de

*Es así que, sin lugar a dudas, la primera deuda histórica pendiente del Estado argentino frente a los pueblos indígenas es generar las herramientas para el goce efectivo de la propiedad comunitaria indígena.*

pergeñar políticas que apunten a un horizonte de cumplimiento. En la reforma constitucional de 1994 ya mencionada, pero a la que es menester retornar por su importancia, se incorpora el artículo 75 inc. 17, el que reconoce un conjunto de derechos. Más allá de los aspectos críticos que van desde su cuestionable ubicación en el texto constitucional, su deficiente técnica legislativa, hasta los problemas de interpretación constitucional que genera, lo cierto es que avanza sobre las anacrónicas fórmulas constitucionales existentes hasta aquel momento, empezando por reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas.

Este reconocimiento se suma a los derechos que establece, tales como contar con personería jurídica, educación bilingüe e intercultural y el respeto a su identidad. Sin embargo, es el derecho a la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan, junto con el derecho a la participación en la gestión de los recursos naturales, lo que constituye la clave para

entender los fuertes reclamos indígenas y la actitud negativa del Estado de honrar esos derechos incorporados a la carta constitucional.

Frente a los derechos territoriales y los cada vez más frecuentes conflictos que se suscitan entre comunidades indígenas, particulares y el Estado, en 2006 se sancionó la ley 26.160 que declaró la *Emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país*, por el término de cuatro años, suspendiendo los desalojos por el plazo de la emergencia y disponiendo la realización de un relevamiento técnico-jurídico-catastral cuya autoridad de aplicación es el INAI. Esto se realiza a su vez en cumplimiento de lo dispuesto en los instrumentos internacionales de mención y en las sentencias que ya en ese momento habían surgido del seno de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, estableciendo la obligación del Estado de demarcar los territorios indígenas.



*Contrariamente a lo que hubiera sido deseable y esperable, las estructuras coloniales, de subordinación y racismo se mantuvieron –con algunos retoques– intactas, y hasta la fecha sigue siendo muy difícil remover los obstáculos para que los pueblos indígenas se conviertan tanto en sujetos políticos como en sujetos de derechos.*



A pesar de la relevancia de esta ley y del impacto que hubiera tenido una pronta ejecución, y a pesar también de que la misma contaba con presupuesto asignado para realizar un trabajo complejo, que requería de personal experto y de un tiempo considerable para realizar un relevamiento con participación de los pueblos indígenas, tal como lo estableció su reglamentación, fue necesario conceder prórrogas debido al escaso avance que no permitió cumplir en los plazos establecidos con la tarea asignada.

Así, la ley 26.160 fue prorrogada a través de la ley 26.554/2009 y la ley 26.894/2013, esta última con plazo vigente hasta noviembre de 2017. Lamentablemente, el golpe de efecto que produjo en su momento no solo se diluyó por el paso del tiempo, sino que ha perdido credibilidad. La tarea desarrollada hasta el presente no satisfizo las expectativas, los resultados del relevamiento –a casi una década de su inicio– no han sido significativos, y algunas demarcaciones en casos paradigmáticos (como lo fue en la comunidad qom Potae Napocna Novogoh en la provincia de Formosa) han sido duramente cuestionadas por los mismos afectados. De esa manera, la evaluación del relevamiento es negativa, y es incierto el rol que puede jugar en el futuro para garantizar la propiedad comunitaria indígena y, en definitiva, si existe eso que llamamos “voluntad política” para llevarla adelante.

En el año 2010 se firmó el decreto 700/2010 que crea la Comisión de Análisis e instrumentación de la propiedad comunitaria indígena. Sin embargo, esta comisión no solo no avanzó en su cometido sino que perdió su horizonte cuando se introdujo en la agenda pública en 2012 la discusión sobre el proyecto de unificación del código civil y comercial, proyecto que finalmente se sancionó en 2014. El proyecto incorporaba un título sobre la propiedad comunitaria indígena que era profundamente regresivo con respecto a lo contemplado en el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas. Pero, principalmente, demostraba hasta qué punto existe en la comunidad jurídica una falta de comprensión conceptual de lo que debe entenderse por propiedad comunitaria indígena. Partiendo de equívocos es muy difícil desarrollar una política pública que garantice el cumplimiento de derechos. Es así que, sin lugar a dudas, **la primera deuda histórica pendiente del Estado argentino frente a los pueblos indígenas es generar las herramientas para el goce efectivo**

**de la propiedad comunitaria indígena.** Asimismo, y como un complemento insoslayable de este derecho, debe garantizar también el respeto al goce de los así llamados recursos naturales. La vulneración de estos mediante las actividades extractivas está provocando en la actualidad un segundo despojo de lo que el mismo Estado les ha reconocido, comparable a aquel producido en la conquista. La tala de montes para la ampliación de la frontera agropecuaria o para otros fines como pasteras, la explotación de petróleo, la megaminería a cielo abierto, entre otras, provocan profundos cambios en el hábitat, lo que genera un alto impacto en los territorios indígenas. En muchos casos, un territorio que difícilmente pueda ser recuperado, lo que genera situaciones de indefensión, alta vulnerabilidad, y violación de sus derechos por parte del propio Estado que debiera protegerlos. Por otra parte, de la mano del reconocimiento/desconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, el Estado argentino no ha arbitrado los medios para respetar un derecho medular, contemplado en el Convenio 169 de la OIT, el derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado. Este derecho tiene una característica particular, se presenta como un derecho de doble faz. Es instrumental porque permite –a través de su respeto– gozar de un abanico de derechos; es sustantivo porque su concreción posiciona a los pueblos indígenas en un estatus político importante, convirtiéndolos en interlocutores del Estado y respetando su derecho a la libre determinación y a su autonomía.

La consulta en la Argentina es prácticamente inexistente (salvo algunas experiencias interesantes que merecen la pena ser destacadas, como el protocolo de consulta elaborado por las comunidades en las Salinas Grandes sobre la explotación del litio, en las provincias de Salta y Jujuy, al que llamaron “Kachi Yupi”, huellas de sal). Ya sea argumentando dificultades en su instrumentación, ya sea alegando la inexistencia de legislación secundaria, lo cierto es que los Estados provinciales y el Estado nacional permanentemente dan la espalda a este derecho ya consagrado.

No es exagerado afirmar entonces que **otra de las grandes deudas del Estado argentino es la falta de desarrollo del derecho a la consulta.** La participación no se agota en la consulta, y ciertamente se han instrumentado desde el Estado algunos mecanismos, como la creación de los Consejos de Participación Indígena (CPI) para incentivar la presencia de comunidades

*Los territorios indígenas y sus riquezas naturales se han convertido en un nuevo motivo de disputa. La “guerra silenciosa” librada desde la conquista va tomando nuevas formas. Un modelo de desarrollo basado en la renta que proporcionan estas riquezas se va afianzando en todo el continente, un modelo que es incompatible con los derechos de los pueblos indígenas.*

y pueblos indígenas en diferentes instancias. No obstante, si bien los miembros de los pueblos indígenas comparten con los no indígenas los mecanismos de participación que se diseñan en democracias que pretenden ser cada vez más dialógicas e inclusivas, lo cierto es que el derecho a la consulta está pensado solo para y dirigido a comunidades y pueblos indígenas.

Existen, desde su inclusión en el Convenio 169, amplios debates en América latina alrededor del derecho a la consulta. Existe, asimismo, acuerdo acerca de los caracteres básicos que debe reunir la consulta (ser realizada de buena fe, con información suficiente, en idioma indígena, adecuándose a los tiempos de los pueblos indígenas, culturalmente adecuada, que su horizonte sea el consenso, su carácter previo a cualquier decisión que se tome, etc.). Sin embargo, falta aún un desarrollo legislativo que permita diseñar el mecanismo que impida que el derecho se vuelva abstracto o de imposible cumplimiento.

El Estado argentino es reticente a desplegar las acciones necesarias para transitar un camino que apueste por un genuino diálogo intercultural. Hace quince años que entró en vigencia en el país el Convenio 169 de la OIT y con este, la obligación del Estado de llevar adelante procesos de consulta. Hace quince años que el Estado incumple este derecho, y a pesar de que en el Parlamento existen proyectos de legislación que lo regulan, y otras experiencias como las mencionadas que intentan bajarlo a tierra, la realidad hoy es la ausencia en el escenario político de acciones tendientes a respetarlo.



Por otra parte, y **entre las deudas pendientes más notables, se destaca la falta de reconocimiento de la libre determinación y autonomía**, esta última como expresión de la libre determinación, tal como lo contempla la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas. En su momento, y a partir del reconocimiento constitucional de la personería jurídica de sus comunidades, se abrió la puerta a que cada una de ellas pueda decidir su organización interna, encontrando un canal de comunicación con el Estado, que otorgaba la personería con carácter declarativo y no constitutivo.

En la práctica este derecho se distorsionó gravemente. No sólo que dado el carácter federal de nuestro Estado, las provincias gozan de autonomía y como tales pueden conceder (o negar) la personería, como también es facultativo del Estado nacional, lo que genera un sinnúmero de inconvenientes cuando una personería es concedida en una jurisdicción (y negada en la otra), o cuando se conceden las diferentes personerías jurídicas –provincial y nacional– a diferentes autoridades indígenas.

La personería jurídica se ha convertido en un arma para el Estado a la hora de “disciplinar” a las comunidades indígenas. Como esta es necesaria para gozar de determinados beneficios, litigar colectivamente, solicitar subsidios, etc., la no concesión significa en muchos casos la no existencia, volviendo a un aspecto que específicamente se había descartado: su carácter constitutivo. En definitiva, lo que hace posible la subordinación de las comunidades al Estado de una manera inadmisibles.

Por ello, **en el listado de deudas pendientes debe consignarse la tergiversación de la personería jurídica que trae aparejada falta de respeto a la autonomía y a la libre determinación**. Está claro que el Estado debe contar con un registro de comunidades a la hora de poder diseñar políticas públicas tendientes a mejorar su calidad de vida, cumpliendo con los derechos reconocidos. Pero esto no debe significar imposición de formas organizativas que le son ajenas, ni utilizarla arbitrariamente. La personería jurídica, entonces, ha contribuido a gestar un relacionamiento con el Estado que dista de enmarcarse en un diálogo intercultural.

Lo que aquí señalo como “deudas” son solo ejemplificativas, y desde mi perspectiva las más significativas. No obstante, existen otras muchas ausencias, carencias y desconocimientos en el plano de las políticas públicas, relacionadas con la salud, la educación, el patrimonio cultural, el reconocimiento de la lengua, que exceden este artículo y que también deben ser tenidas en cuenta

a la hora de diseñar políticas integrales, que generen situaciones de igualdad y Estados mucho más inclusivos.

En la Argentina, los avances en la protección de los derechos indígenas han sido más relevantes en el plano normativo que en el de la praxis. Con el regreso de la democracia se promulgó la ley 23.302 en 1985, y como un nodo en la matriz estatal, el reconocimiento constitucional de 1994. Si bien existe un avance del movimiento indígena y la lucha por sus derechos basado en su mayor concientización, las instancias estatales en la actualidad –en mayor medida en el INAI, por ser el órgano específico– son un símbolo de las dificultades de convivencia de los aparatos gubernamentales con los pueblos indígenas.

Respecto de los avances en estos años de consolidación democrática, los derechos indígenas están mucho más instalados en el contexto nacional, el movimiento indígena se encuentra más organizado y algunos operadores judiciales conocen los debates alrededor de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. También las organizaciones indígenas cumplen un rol fundamental al convertirse en un interlocutor más calificado para negociar con el Estado.

Con respecto a los retrocesos, las contramarchas han sido caracterizadas por un imaginario colectivo que rechaza la misma existencia de los pueblos indígenas, y un Estado que sigue discriminando, aprobando leyes que recurrentemente desconoce. Los territorios indígenas y sus riquezas naturales se han convertido en un nuevo motivo de disputa. La “guerra silenciosa” librada desde la conquista va tomando nuevas formas. Un modelo de desarrollo basado en la renta que proporcionan estas riquezas se va afianzando en todo el continente, un modelo que es incompatible con los derechos de los pueblos indígenas.

El Estado enfrenta un dilema genuino. Abandonar las rémoras colonialistas y afianzar la autonomía y libre determinación de los pueblos, o profundizar las desigualdades, continuando con el despojo al que históricamente han sido sometidos. Es difícil predecir cuáles serán los modos de pagar estas deudas, y mucho menos aún saber si los gobiernos estarán dispuestos. Lo que queda claro, lo que al menos se pretende sostener en estas pocas páginas, es que la Argentina no puede denominarse aún un Estado pluricultural, que está lejos de ser un Estado igualitario, y que los pueblos indígenas siguen siendo marginales. Lejos están de ser considerados sujetos políticos. La interculturalidad sigue estando en el horizonte, lejana, a veces inaccesible pero no imposible.

**voce**senelfenix.com