

LA REVISTA DEL PLAN FÉNIX AÑO 7 NÚMERO 53 ABRIL 2016

vooces

en el Fénix

ISSN 1853-8819

ANTE UN ESCENARIO EN EL CUAL PARECEN DESVANECERSE LAS MEJORAS ALCANZADAS CON MUCHO ESFUERZO DESDE EL RETORNO DE LA DEMOCRACIA, NOS QUEDA EL SABOR AMARGO DE NO HABER SABIDO APROVECHAR LAS POSIBILIDADES GENERADAS EN LOS ÚLTIMOS AÑOS PARA SALIR DEFINITIVAMENTE DE LA DEPENDENCIA HACIA LA CUAL ESTAMOS VOLVIENDO.

VOLVER AL FUTURO

sumario

n°53

abril 2016

editorial

UN FUTURO POSIBLE

Abraham Leonardo Gak

OSCAR OSZLAK Las deudas de nuestra democracia en el campo de la administración del Estado 6 **ALBERTO MINUJÍN y MILDRED FERRER** La situación social en la Argentina 18 **ÁNGELA LEDESMA** Las deudas de nuestra democracia respecto del Poder Judicial 26 **NILDA GARRÉ** Las deudas de nuestra democracia en el campo de las políticas de droga y narcotráfico 34 **JUAN PEGORARO** Las deudas de la democracia 42 **KHATCHIK DERGHOUGASSIAN** La tarea pendiente de la democracia en el campo de defensa 50 **LAURA RODRÍGUEZ** Las deudas de nuestra democracia respecto de la educación superior 60 **BRUNO CAPRA** El desarrollo ausente 70 **MARTÍN SCHORR** Democracia, industria y marcos conceptuales 78 **FERNANDO PORTA** La estructura productiva argentina 90 **HORACIO BARRI** Deudas de la democracia con la salud 98 **HÉCTOR RECALDE** La participación como derecho y deber 106 **ROBERTO KOZULJ** Deudas de la democracia: el sector energético 114 **HORACIO FEINSTEIN** Las deudas de la planificación urbana y regional durante el actual restablecimiento democrático 120 **ANDREA CATENAZZI** Las deudas de nuestra democracia en el campo del hábitat y la vivienda 128 **HÉCTOR SEJENOVICH** Las deudas de la democracia con el medio ambiente 134 **VÍCTOR POCHAT** Las deudas de nuestra democracia respecto del agua 142 **JOSÉ JAUREGUI** Las deudas de nuestra democracia en el tratamiento de los adultos mayores 150 **NELLY MINYERSKY y ANDREA SOLEDAD VILLERES** Derechos de las mujeres 154

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Decano

Dr. César Humberto Alborno

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

COMITE EDITORIAL

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

DIRECTOR

Abraham L. Gak

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 / voces@vocesenelfenix.com

UN FUTURO POSIBLE

Una vez más, nuestro país enfrenta un escenario muy conocido, una crisis económica que trae aparejada la crisis social y, naturalmente, una crisis cultural.

Otra vez, las voces del poder nos aconsejan, nos empujan, nos obligan a llevar a cabo acciones derivadas de la única receta que conocen para encarar un proceso restaurador ante un supuesto presente ominoso que solo ellos saben cómo resolver. Nos ofrecen recorrer un camino que es doloroso transitar y que se encuentra repleto de medidas que ya hemos conocido y sufrido, y que solo nos han hecho conocer la hondura de sus efectos.

Hoy, cuando hablamos de globalización debemos no solo festejar el logro de poder comunicarnos, estemos donde estemos, unos con otros, y de avanzar en el conocimiento científico, sino también tener conciencia de que el capital concentrado y las grandes transnacionales han logrado eliminar las fronteras hasta hacer que sus ganancias primen por encima de las conveniencias de los Estados. La evolución del sistema financiero internacional en las últimas décadas ha adquirido un alto grado de perfeccionamiento en sus rasgos más perversos, al extremo de erigirse por sobre los intereses de los países, incluso en las naciones más desarrolladas.

Frente a esta sujeción que nos afecta, sabemos hoy que hay otros métodos menos dolorosos para las grandes mayorías, y que en definitiva el bienestar de nuestros conciudadanos dependerá de los niveles de independencia y soberanía que sepamos alcanzar y que nos permitirán encarar otro camino diferente al que hoy se nos plantea como el único posible.

Evidentemente, esa búsqueda tiene condicionalidades complejas de superar. La primera de ellas es la liberación de las ataduras de una deuda externa que hoy vuelve a verse incrementada bajo el servil argumento de honrar los compromisos adquiridos, sin importar la estatura moral de nuestros acreedores. Una segunda condición es el equilibrio de las variables macroeconómicas. La tercera sería el logro de un paulatino y constante mejoramiento de la equidad. En cuarto lugar (el orden numérico no implica prioridades), promover la igualdad de oportunidades para enfrentar los requerimientos de la vida contemporánea. En quinto lugar, la necesidad de generar un sistema educativo que tienda a la igualdad de oportunidades de cada uno de nosotros, circunstancia que solo el Estado puede asegurar. Sexto, el acceso al sostenimiento de la salud para todos/as con igualdad de posibilidades. Séptimo, un sistema judicial que garantice justicia en plazos razonables. Octavo, una búsqueda incansable de medidas para reducir las adicciones, tanto las legales como las ilegales, tanto de origen natural como de origen artificial, pero que en definitiva ayude a la comunidad a crecer con salud y en paz.

Seguramente, cada uno de nosotros podrá agregar otros puntos omitidos en el listado anterior, pero lo más probable es que ninguno de los mencionados pueda ni deba faltar.

Si bien los discursos conservadores han sabido disfrazar eficazmente sus ropajes, y las medidas que instrumentan han perfeccionado su maquillaje a través del tiempo, logrando constituir una realidad virtual en la cual el rey mercado conquista el círculo virtuoso mediante el cual el derrame de la riqueza alcanza a toda la población, la evolución de la humanidad nos marca diferencias con procesos anteriores. Ya no partimos del mismo punto y nuestro piso está mucho más elevado que 32 años atrás. Traemos un saber acumulado y una dignidad que no conoce el significado del verbo claudicar. Cuando decidimos realizar un número doble de nuestra revista dedicado a las deudas de la democracia, nos interrogamos respecto de su pertinencia, porque dentro de nuestro natural optimismo no queríamos plantear problemáticas que podrían ser interpretadas como irresolubles y quedarnos absortos, sin esperanza ni futuro.

Lejos de ello, al leer los casi cuarenta artículos que hemos editado entendemos que estas deudas no son irreparables y, por el contrario, que la sola idea de trabajar para saldarlas debería ser aliciente suficiente para seguir luchando por el permanente mejoramiento de la comunidad.

Nuevos problemas se presentarán, y con ellos nuevas deudas; ese es quizás el destino manifiesto del devenir de la humanidad. Por nuestra parte, estamos ansiosos de bregar para convertirnos en verdaderos acreedores de la vida. En este camino, como el andar de los zapatistas, caminamos preguntando.

ABRAHAM LEONARDO GAK
(DIRECTOR)




Todo país necesita generar una identidad propia. El proceso de esa identidad no es sencillo ni lineal, menos aún en un caso tan complejo como el nuestro.

AF





LAS DEUDAS DE NUESTRA DEMOCRACIA EN EL CAMPO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO



por OSCAR OSZLAK. Contador Público y Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Master of Public Administration, University of California, Berkeley. PhD en Ciencias Políticas, University of California, Berkeley. Director del Programa de Posgrado en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Investigador Superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Miembro del Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Miembro del Plan Fénix

LA DISPONIBILIDAD DE INFORMACIÓN Y LAS MEJORAS EN LAS TECNOLOGÍAS DE LA COMUNICACIÓN VAN MODIFICANDO LAS RELACIONES DE PODER Y EL PAPEL DEL CIUDADANO EN LA GESTIÓN PÚBLICA, GENERANDO LAS CONDICIONES PARA UNA MEJOR EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO DE GESTIÓN ENTRE CIUDADANÍA Y ESTADO. PARA AVANZAR EN ESTE PROCESO ES NECESARIO QUE LOS GOBIERNOS ESTÉN DISPUESTOS A SER CONTROLADOS Y QUE LOS CIUDADANOS ESTÉN DISPUESTOS A CONTROLARLOS. UNA DEUDA PENDIENTE, UN FUTURO QUE NO DEBERÍA SER UTÓPICO

Desde la recuperación de la democracia en nuestro país, todos los gobiernos que se han sucedido a lo largo de las más de tres décadas transcurridas han propuesto con mayor o menor grado de explicitación diversos planes de modernización del Estado. Más allá de sus diferencias político-ideológicas, que por momentos produjeron un virtual desmantelamiento del aparato estatal y en otros condujeron a su activa intervención social, la comparación entre las promesas de una gestión pública moderna y la realidad de sus realizaciones concretas deja como saldo una deuda considerable. En el mismo período, y en el plano teórico, diversos paradigmas intentaron renovar el pensamiento sobre la gestión pública. Así se sucedieron los modelos de la “nueva administración pública”, “nueva gerencia pública”, “reinención del gobierno”, “buena gobernanza”, “gobierno electrónico”, “enfoque de servicio público” y, como última adición a la lista, “gobierno abierto”. Desde cierto punto de vista, esta constante búsqueda de nuevas fórmulas por parte de los estudiosos de la gestión estatal no expresa sino una evidente insatisfacción en el esfuerzo por cerrar la brecha entre el pensamiento y la acción de la reforma o modernización de la administración pública.

De todos modos, es evidente que los mayores avances en este campo se produjeron a raíz del extraordinario desarrollo experimentado durante los años recientes por las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). El gobierno electrónico primero, y el gobierno abierto más recientemente, han abierto enormes posibilidades para que la deuda de la democracia en materia de administración estatal pueda saldarse al menos parcialmente. No cabe duda de que la electrónica ha transformado en muchos sentidos las relaciones entre la ciudadanía y el Estado, sobre todo en la simplificación de los trámites de los usuarios ante la administración. Pero a pesar de que los desarrollos tecnológicos suministran herramientas notables para el registro, transmisión y recuperación de la información, y de que las aplicaciones disponibles posibilitan mejoras importantes en los procesos de planificación, monitoreo y evaluación de la gestión, los déficits que se verifican en la práctica de la gestión pública continúan siendo importantes. En el presente trabajo propongo reflexionar sobre las causas más profundas que podrían explicar los desafíos pendientes de la gestión pública. Si bien el análisis toma en cuenta, especialmente, la situación argentina, considero que la interpretación propuesta tiene un alcance mucho más general. Y como el actual gobierno tiene la intención de poner en marcha una nueva estrategia de modernización estatal centrada en el desarrollo de las TIC y la filosofía del gobierno abierto, me parece oportuno centrar mis reflexiones en este enfoque.

Para la sociedad, la rendición de cuentas representa la base de datos esencial para juzgar si el contrato de gestión entre principal y agente se ha cumplido, si corresponde o no renovarlo o si conviene probar con otros programas o con otros agentes. Para el Estado, entonces, mejorar la información sobre sus resultados equivale a tornar más transparente su gestión y, en caso de haber producido los resultados propuestos, a legitimar su desempeño y a aspirar –si ello fuera posible o deseable– a renovar el mandato de sus ocupantes.

El dilema “principal-agente”

Como es bien sabido, un gobierno abierto supone absoluta transparencia de la gestión pública, promoción de la participación ciudadana en el diseño, control y evaluación de las políticas públicas, y colaboración entre las áreas de gobierno y con la ciudadanía. Dos brechas separan, a mi juicio, las promesas que abriga, de sus realizaciones. Por una parte, la distancia entre este ideal y los alcances de las iniciativas que tanto la Argentina como otros países de la región han incorporado en los planes de acción presentados a la Alianza del Gobierno Abierto (AGA), la red internacional reconocida para el desarrollo de esta modalidad de gestión. Por otra, la distancia entre las iniciativas incluidas en los planes de acción comprometidos y su concreta implementación. Vista desde esta doble perspectiva, la brecha es aún muy amplia y las realizaciones relativamente magras. Son muchas las variables que podrían explicar esta doble brecha. Pero tal vez el núcleo principal de la explicación resida en la propia naturaleza de la relación entre los actores del GA –ciudadanía y gobierno– y el problema principal-agente implícito en ese vínculo. Y a este núcleo explicativo quiero dedicar mi reflexión en este trabajo.

En su planteamiento teórico, la cuestión o dilema de la relación principal-agente surge cuando una persona o entidad (el “agente”) tiene la capacidad de tomar decisiones en nombre de otra (el “principal”), que afectan positiva o negativamente sus valores, derechos o intereses. El conflicto se origina cuando el agente actúa motivado por una interpretación de su mandato que es guiada por sus propios intereses y no por los del principal. El

problema se agrava cuando ambas partes, además de intereses divergentes, manejan información asimétrica, de modo que el principal no puede asegurar si el agente siempre actuó en el mejor interés del principal, especialmente cuando las actividades que son útiles para el principal resultan costosas para el agente y cuando ciertos aspectos de lo que hace el agente son, además de difíciles de observar, costosos para el principal. Cuanto más se desvía el agente de los intereses del principal, mayores son los denominados “costos de agencia”.

Si las partes no tienen información perfecta, el agente podría tener incentivos para actuar de modo diferente al que ocurriría en el caso inverso. Quienes posean información asimétrica cuya exactitud no puede ser monitoreada o cuestionada tendrán incentivos para comportarse de modo deshonesto o no beneficiando plenamente al principal, situación en que existe un riesgo moral involucrado. También pueden producirse situaciones de selección adversa cuando la asimetría de información conduce a la producción de bienes y servicios que no poseen la calidad esperada, en cuyo caso la selección puede ser adversa para el principal o el agente. Hasta aquí, el planteo teórico que ha originado más de un Premio Nobel de Economía y ha tenido también aplicación en la teoría política.

Como ha ocurrido con muchas teorías que pretenden explicar cómo funcionan las empresas o los mercados, el dilema de la relación principal-agente también sirve para comprender, en el terreno político, la naturaleza del nexo que vincula al gobierno con la ciudadanía. Algunos autores afirman que el problema de los ciudadanos es inducir a los políticos a que aumenten su

bienestar, y evitar que persigan sus propios objetivos, en colusión con la burocracia o con intereses privados. En este vínculo, los ciudadanos son el principal, y los políticos, su agente. Pero ocurre que además de su relación genérica con los ciudadanos, los políticos también mantienen otros vínculos más específicos: por un lado, con los burócratas del aparato institucional del Estado y, por otro, desde el gobierno, con agentes económicos privados. Si bien ambos, burócratas y agentes económicos, son ciudadanos, sus relaciones con los políticos involucran intereses más específicos, que no siempre reflejan el “interés general” de la sociedad.

Los burócratas, por su parte, son agentes de su principal, los políticos, e indirectamente, de la ciudadanía. Por lo tanto pueden temer que un futuro gobierno les resulte desfavorable o no premie sus desvelos, por lo que buscarán protegerse del riesgo moral del principal evitando toda forma de control político. Por su parte, el gobierno en ejercicio puede temer que, de no ser reelecto, las fuerzas políticas triunfantes utilicen a la burocracia en su propio beneficio, por lo cual tendrá incentivos para aislar a la burocracia del control político, incluso al costo de resignar su propia influencia sobre la misma. De este modo, políticos y burócratas convierten a la burocracia en una maquinaria autónoma y, como tal, imperfecta, en tanto esa autonomía conspira contra el efectivo cumplimiento del rol del Estado al servicio de los intereses de la ciudadanía.

En la práctica, incluso en regímenes democráticos, el principal de la relación parecería ser el gobierno y no el ciudadano, que suele ser considerado como un “administrado”, es decir, un sujeto pasivo de esa relación. Aun con el respaldo que puede darle la letra constitucional (v.g., “nosotros, el pueblo”), la ciudadanía solo puede gobernar a través de sus representantes y, por lo tanto, a través del sufragio, instrumento de construcción de una supuesta voluntad colectiva. En cambio, son los representantes quienes tienen el poder y el derecho de fijar las reglas e indicar a su principal, los ciudadanos, qué deben hacer, con lo cual se invierte de hecho la relación jerárquica. Parte de la explicación de esta inversión reside en la asimetría de información existente entre gobierno y ciudadanía, como lo plantea el dilema principal-agente; pero también es cierto que otras asimetrías –como el monopolio de la coerción y el manejo diferencial de cuantiosos recursos económicos por parte del Estado– refuerzan esa relación asimétrica. Incluso la ideología, vista como recurso de quienes gobiernan, puede velar el conocimiento objetivo del desempeño estatal y, por lo tanto, cegar y sesgar la voluntad del electorado.

Indudablemente, la filosofía del GA descansa sobre dos pilares centrales: 1) el acceso a información inteligible que pueda ser

utilizada por los ciudadanos para formar su opinión sobre los problemas de la agenda social y comparar tal opinión con una apreciación sobre las decisiones y resultados de la gestión gubernamental, y 2) la efectiva apertura de canales y mecanismos de participación, a través de los cuales la ciudadanía pueda incidir sobre la resolución de los problemas colectivos, intentando acortar la distancia entre su evaluación sobre la naturaleza de estos problemas, fundada en información objetiva y pertinente, y las políticas que considere más acertadas para resolverlos. En la medida en que políticos y burócratas comparten un interés por sustraer al aparato estatal del control ciudadano, procurarán que ninguno de los dos pilares consiga fortalecerse, por más esfuerzos retóricos en contrario.

El gobierno electrónico primero, y el gobierno abierto más recientemente, han abierto enormes posibilidades para que la deuda de la democracia en materia de administración estatal pueda saldarse al menos parcialmente.



¿Cómo poner al ciudadano en primer lugar?

Un modelo de sociedad socio-céntrico implicaría cumplir, hasta sus últimas consecuencias, aquel principio enunciado originalmente por Bill Clinton en su primera presidencia: *“Put the citizen first”*. Colocarlo en primer lugar implicaría, en el extremo, atribuirle realmente el papel de “principal” en la relación sociedad-estado, es decir, en un vínculo donde la ciudadanía funcionaría como mandante de su agente, el gobierno. En cambio, en un modelo estado-céntrico, la lógica de la relación principal-agente se invierte: el ciudadano se convierte en “administrado”, en “sujeto” de la gestión pública. Pero entonces, ¿cuáles son las posibilidades reales de que la ciudadanía pueda ejercer, efectivamente, su rol de principal?

La respuesta no es sencilla y tiene diversas aristas. Una es que el Estado está “organizado” y especializado para administrar la cosa pública, para formular sus políticas, implementarlas, monitorearlas y evaluarlas. Maneja información y posee un conocimiento experto sobre las diferentes cuestiones que la ciudadanía le encomienda, o que decide unilateralmente resolver. Si bien los ciudadanos también cuentan con organizaciones especializadas, como los partidos políticos, las entidades corporativas o las organizaciones sociales, sus respectivos valores e intereses suelen ser contradictorios, sus recursos de poder dife-

rentes y sus estrategias de acción política variables. En principio, al menos, y aun cuando la organización estatal también se halla atravesada por diferencias importantes en estas variables, su capacidad para conciliarlas es considerablemente mayor, sobre todo, por su estructura jerárquica, su especialización funcional y su acceso diferencial a recursos materiales.

Otra arista del problema se relaciona con el carácter profesional de la gestión pública. Gobernar es una tarea remunerada. Este carácter introduce otro elemento diferencial importante al considerar al ciudadano como co-gestor. Por más que el mismo tenga un interés directo en la materia en que potencialmente podría estar interesado en intervenir, su quehacer y su medio de vida es otro. El ciudadano de la *polis* griega podía concurrir al ágora y participar activamente de la vida pública porque los esclavos se ocupaban de realizar las tareas del hogar. El ciudadano promedio no dispone del tiempo ni de la disposición para ocuparse de asuntos que, muy a menudo, ni siquiera llega a percibir si lo afectan o, en todo caso, en qué medida lo hacen.

Por otra parte, administrar es costoso. Si bien Internet y las TIC facilitan el procesamiento y transmisión de la información, los cambios institucionales y culturales implícitos en el GA exigen nuevos roles y nuevos mecanismos de interacción, tanto dentro del Estado como en la sociedad civil. Por ejemplo, responder a las consultas o pedidos de información de los ciudadanos exige

La tecnología también puede contribuir a “forzar” una cultura de la transparencia y la participación ciudadana, en la medida en que Estado y sociedad civil adviertan que todo el ciclo de las políticas públicas puede beneficiarse del aporte y la inteligencia colectiva de ambas instancias y que, en consecuencia, manifiesten una firme voluntad política y cívica para lograrlo.

una afiada organización interna en el Estado, con funcionarios especializados y recursos materiales para atender tales demandas. La conversión de compromisos en rutinas institucionales supone un enorme despliegue, una nueva capa de funcionarios y una considerable masa de recursos destinados a reestructurar procesos, capacitar personal, adquirir equipos, desarrollar tecnologías y disponer de un considerable elenco de agentes públicos. Pocos planes presentados a la AGA tienen en cuenta este aspecto crítico, que indudablemente afecta la capacidad estatal de informar a la ciudadanía.

Pero aun suponiendo que los ciudadanos dispusieran de información completa y que esa información les permitiera conocer tanto qué hace su mandatario, el gobierno, como el grado en que ese desempeño satisface sus expectativas, intereses y/o valores, ¿cómo se procesarían sus demandas? ¿Cómo se aseguraría que ese procesamiento satisfaría el “interés general” en una sociedad atravesada por contradictorios intereses y enormes desigualdades?

Citaré a Marx para iniciar una respuesta. En *La Ideología Alemana*, Marx planteaba que el hombre no tiene más remedio que asumir un cierto rol al que se ve, en cierto modo, condenado por el esquema de división social del trabajo impuesto por el capitalismo. En cambio, en la sociedad comunista, “...cada individuo no tiene acotado un círculo exclusivo de actividades, sino que puede desarrollar sus aptitudes en la rama que mejor le parezca, la sociedad se encarga de regular la producción general, con lo que hace cabalmente posible que yo pueda dedicarme hoy a esto y mañana a aquello, que pueda por la mañana cazar, por la tarde pescar y por la noche apacentar el ganado, y después de comer, si me place, dedicarme a criticar, sin necesidad de ser exclusivamente cazador, pescador, pastor o crítico, según los casos”.

Interpreto que “dedicarse a criticar” es una de las formas en que el individuo, bajo ese modo de organización social, podría participar en la esfera pública. Y al señalar que “la sociedad se encarga de regular la producción general”, está asignando a un colectivo social una tarea que no implica necesariamente la desaparición del Estado en el sentido planteado por Lenin. A Marx le interesaba especialmente la cuestión de la realización vital del individuo como salida de la enajenación generada por el capitalismo. Veía en la abolición del Estado capitalista la supresión del instrumento de dominación de clase. Pero ello no implicaba la desaparición del Estado como aparato institucional para la organización de la existencia social como medio para racionalizar la vida comunitaria. Marx no era anarquista.



Enfoques utópicos

Por cierto, la humanidad actual no suele cazar, pescar o apacentar el ganado, pero conserva el instinto crítico que a veces lleva al individuo a participar en cuestiones de la vida colectiva. Es innegable, asimismo, que la disponibilidad de información favorece el ejercicio de ese rol, lo que ha llevado a algunos a concebir sociedades utópicas en las que la capacidad de información y comunicación podría modificar profundamente las relaciones de poder y el papel del ciudadano en la gestión pública.

Así, por ejemplo, bajo el título *Real Utopias*, la revista *PolITIC & Society* ha dedicado recientemente un número especial a recoger imaginativos aportes de científicos sociales sobre mundos posibles, en los que podrían implantarse diversos mecanismos de democracia deliberativa. Entre otras cosas, por ejemplo, los autores proponen 1) un feriado nacional, "Día de la Deliberación", a celebrarse antes de cada elección nacional, en que los ciudadanos deliberarían sobre los méritos de los candidatos que rivalizan en la elección; 2) mecanismos de mutualismo de pares, o 3) variedades de cuerpos ciudadanos constituidos al azar, como conferencias prioritarias, paneles de diseño, asambleas ciudadanas, iniciativas de revisión ciudadanas y jurados de políticas.

En otro trabajo de la misma publicación se describe otro escenario futuro, *Infotopia*, imaginado como posible. En su visión utópica, los ciudadanos de Infotopia gozan de amplia información acerca de las organizaciones de las que dependen para la satisfacción de sus intereses vitales. La provisión de esa información está gobernada por principios de transparencia democrática. La transparencia urge a los ciudadanos a conceptualizar políticamente la información, como recurso para que las grandes organizaciones se comporten de manera socialmente beneficiosa. En esa visión, los esfuerzos ciudadanos tienen como destinatarios principales a las grandes organizaciones públicas, privadas y cívicas.

Según esta visión, la transparencia democrática en una sociedad semejante consistiría en observar cuatro principios. Primero, la información sobre las operaciones y acciones de grandes organizaciones que afectan los intereses ciudadanos deberá ser rica, profunda y rápidamente disponible para el público. Segundo, la cantidad de información disponible deberá ser proporcional al grado en que esas organizaciones pueden amenazar los intereses de los ciudadanos. Tercero, la información deberá ser organizada y provista de manera tal que resulte accesible a los individuos y grupos sociales que la utilizan. Finalmente, las



estructuras sociales, políticas y económicas de la sociedad deberán organizarse de manera que permitan a esos grupos e individuos actuar sobre la base de la información pública revelada y divulgada en Infotopia.


Otro autor nos invita a imaginar cómo funcionaría, en el futuro, una sociedad hiperconectada, donde el conocimiento de lo que ocurre fuera casi instantáneo. Así, en una democracia más transparente, todos los ciudadanos pueden ver mejor lo que hacen los representantes del pueblo, quién está tratando de influenciarlos, qué resultados se producen en un lapso cercano al tiempo real; y junto con ello, todos en condiciones de conectarse más eficientemente con información relevante, así como con otros ciudadanos con similares intereses. Podría así generarse un contexto intensamente competitivo que desafíe a los intermediarios actuales tales como lobistas, grandes donantes, grandes medios de comunicación y grupos de interés. De

Pero aun suponiendo que los ciudadanos dispusieran de información completa y que esa información les permitiera conocer tanto qué hace su mandatario, el gobierno, como el grado en que ese desempeño satisface sus expectativas, intereses y/o valores, ¿cómo se procesarían sus demandas? ¿Cómo se aseguraría que ese procesamiento satisfaría el “interés general” en una sociedad atravesada por contradictorios intereses y enormes desigualdades?

suprimirse algunas de las barreras artificiales que mantienen la dependencia de los ciudadanos de los intermediarios, podrían generarse energías creativas y nuevas coaliciones para resolver problemas colectivos. La competencia por atención y recursos, junto con la capacidad de los ciudadanos de mirarse mutuamente y arrojar luz sobre los productores y solucionadores de problemas, podrían conducir a resultados gubernamentales más eficientes y satisfactorios.

Nadie puede afirmar que este mundo, todavía utópico, será posible. Pero si, como supone el autor, continúan creciendo la tendencia hacia la apertura del gobierno como plataforma, el involucramiento ciudadano en los procesos electorales y de gestión pública a través de redes sociales, y esto se acompaña de un mayor grado de transparencia en tiempo real, podría haber llegado la hora de comenzar a planificar para el nuevo “mundo feliz” que se avecina.

Formalmente, debería poder conocerse si los objetivos que el gobierno propuso alcanzar en su gestión fueron efectivamente alcanzados, ya que cualquiera fuere el caso, debería rendir cuentas a la sociedad por su desempeño. Para la sociedad, la rendición de cuentas representa la base de datos esencial para juzgar si el contrato de gestión entre principal y agente se ha cumplido, si corresponde o no renovarlo o si conviene probar con otros programas o con otros agentes. Para el Estado, entonces, mejorar la información sobre sus resultados equivale a tornar más transparente su gestión y, en caso de haber producido los resultados propuestos, a legitimar su desempeño y a aspirar –si ello fuera posible o deseable– a renovar el mandato de sus ocupantes. Por eso, todo esfuerzo que se realice para aumentar o mejorar la calidad de la información debería servir a una mejor evaluación del cumplimiento del contrato de gestión entre ciudadanía y Estado.



Un gobierno abierto supone absoluta transparencia de la gestión pública, promoción de la participación ciudadana en el diseño, control y evaluación de las políticas públicas, y colaboración entre las áreas de gobierno y con la ciudadanía.

Una conclusión esperanzada

Todas las utopías recién reseñadas parten, como supuesto común, de la necesidad de que al menos se cumplan dos condiciones: que los gobiernos estén dispuestos a ser controlados y que los ciudadanos estén dispuestos a controlarlos. Evidentemente, los términos de esta sencilla fórmula no son componentes naturales de la cultura institucional de nuestras democracias. Al menos no de aquellas que con variables adjetivaciones han sido calificadas como formas sub-óptimas de este modo de organización política. Porque coincidentemente existe renuencia de los funcionarios estatales a tornar transparente su gestión, poniendo la información que la avala a disposición de la ciudadanía, y una relativa indiferencia de esta a que tal información le sea revelada. Por cierto, una afirmación tan rotunda merece una inmediata calificación, ya que también es verdad que muchos gobiernos generan regularmente información sobre su gestión y muchos ciudadanos solicitan o exigen información a sus gobiernos. Lo que pretendo destacar es que la disposición de unos y otros no resulta habitualmente suficiente como para asegurar que los gobiernos rindan cuenta y que la ciudadanía exija tal rendición.

No obstante, no hay razón suficiente para un pronóstico totalmente pesimista. Vistos en perspectiva, los planes de acción presentados a la AGA constituyen un avance positivo en la dirección que marca la concepción del GA. Además, si se tiene en cuenta que según la evidencia existente estos planes no son sino la punta del iceberg de esfuerzos mucho más extendidos y profundos, que comprenden a gobiernos locales, emprendedores individuales, empresas y organizaciones sociales, deberá concluirse que se ha puesto en marcha un movimiento destinado a perdurar y extenderse aún más, sin que puedan todavía vislum-

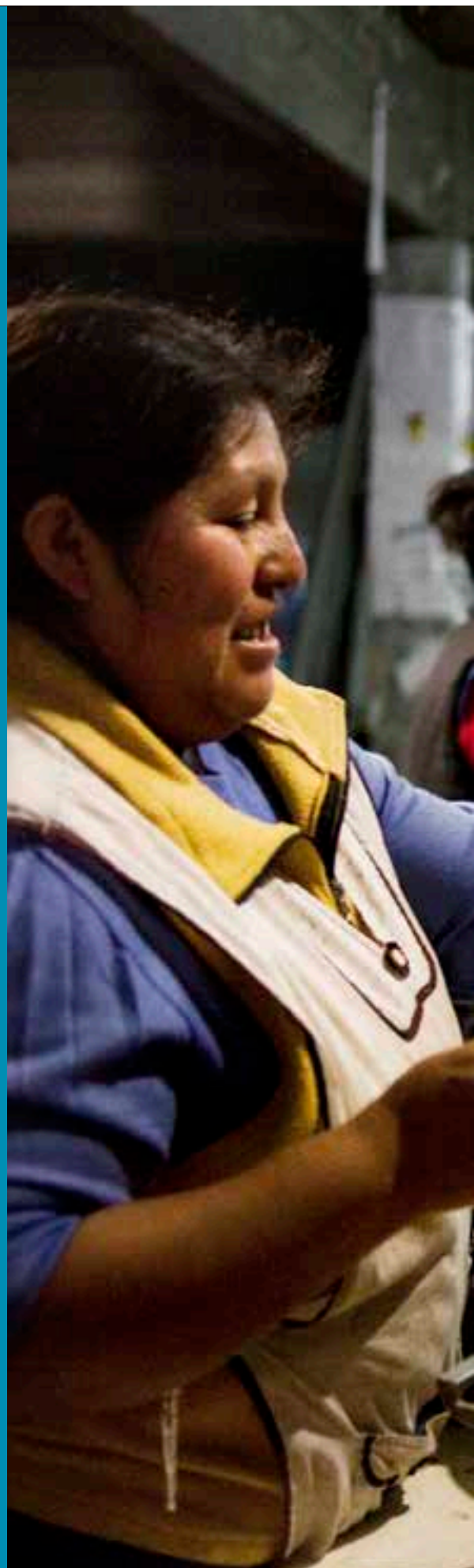
brarse plenamente las transformaciones que podrían llegar a producir en las relaciones entre Estado y ciudadanía.

Al mismo tiempo, también es evidente que el camino por recorrer es todavía muy largo y que recién se están transitando en esta materia las etapas más “fáciles” o menos conflictivas de los cambios que anuncian, es decir, aquellas que no modifican sustancialmente el estilo de gestión estatal ni la natural falta de compromiso del ciudadano medio por involucrarse en esa gestión. En comparación con el triple y activo papel que la ciudadanía podría cumplir en el proceso de formulación de políticas, en la coproducción de bienes y servicios públicos y en el contralor de los resultados de la acción gubernamental, los avances son todavía incipientes, aun cuando, comparados con el pasado, resultan auspiciosos.

Lo que importa es tener conciencia de los obstáculos y desafíos que deberán superarse para continuar avanzado hacia el escenario imaginado. Sin duda, la tecnología es el gran aliado de esta empresa. A través de toda la historia de la humanidad la tecnología ha sido un factor fundamental de cambio cultural. La invención de la imprenta modificó la forma en que la experiencia humana y el conocimiento se transmitieron de generación en generación. La invención del estribo modificó la estrategia de las guerras. La “invención” de la retención en la fuente revolucionó la recaudación tributaria. Las TIC han transformado profundamente la manera de informarnos y comunicarnos. La tecnología también puede contribuir a “forzar” una cultura de la transparencia y la participación ciudadana, en la medida en que Estado y sociedad civil adviertan que todo el ciclo de las políticas públicas puede beneficiarse del aporte y la inteligencia colectiva de ambas instancias y que, en consecuencia, manifiesten una firme voluntad política y cívica para lograrlo.

ERRADICAR LA POBREZA Y AUMENTAR LA EQUIDAD SIGUE SIENDO UNO DE LOS PRINCIPALES DESAFÍOS PARA NUESTRO PAÍS. SI BIEN LA ARGENTINA REGISTRA EN LOS ÚLTIMOS DOCE AÑOS UNA DE LAS MAYORES CAÍDAS DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL, ES IMPERATIVO SOSTENER, AMPLIAR Y FORTALECER UN SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE CARÁCTER UNIVERSAL QUE COMBATA LOS ALTOS NIVELES DE DESIGUALDAD QUE SON UNA POTENCIAL AMENAZA PARA EL DESARROLLO SOCIAL Y ECONÓMICO A LARGO PLAZO.

LA SITUACIÓN SOCIAL EN LA ARGENTINA: SOSTENER Y PROFUNDIZAR LA RECONSTRUCCIÓN DE LA IGUALDAD Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA



por **ALBERTO MINUJÍN**. *Matemático y Estadístico con especialización en demografía y políticas sociales. Profesor en New School (Nueva York) y Universidad Nacional Tres de Febrero (UNTREF). Director de Equidad para la Infancia y Equity for Children*

por **MILDRED FERRER**. *Psicóloga por la Universidad Internacional de Florida (Miami). Magister en Asuntos Internacionales, New School (Nueva York)*



Las condiciones sociales en la Argentina pasaron por graves trastornos producto de las distintas crisis que ha sufrido el país. Después de años de una crisis económica desatada por las medidas neoliberales de los '90, para finales del 2001 la situación se desbordó, y en 2002 más de la mitad de la población, un 53%, pasó a encontrarse en situación de pobreza, y un 20% en la indigencia. Este proceso de deterioro, que encuentra sus raíces en la herencia dejada por la última dictadura militar (expresada entre otras cuestiones en la multiplicación por seis de la deuda externa, que constituyó un condicionante estructural para los veinte años posteriores), dio por resultado cambios profundos que se tradujeron en lo que fue un modelo económico basado en la acumulación financiera y la apertura irrestricta al mercado, así como la restricción y achicamiento de la participación del Estado. Sin embargo, entre el primer trimestre de 2003 y el segundo trimestre de 2015 se dio una reducción de más del 60% de la pobreza en la población de los grandes aglomerados urbanos. La población que vivía por debajo de la línea de pobreza pasó de 54% a 19,7% (solo entre 2013 y 2014 se observó una leve retracción de este indicador). Esta mejora significó tanto una reducción en la cantidad de personas en hogares pobres, como también en la intensidad, puesto que muchos hogares, si bien no salieron de la pobreza, lograron mejorar su situación: en el primer semestre de 2003, la mitad de los pobres eran indigentes (27,7% del total de la población) mientras que en el segundo trimestre de 2015 solo uno de cada cuatro pobres se encontraba en situación de indigencia (4,5% del total de la población).

En contraposición a esos períodos anteriores puestos en práctica a principio de los años '90, donde regía el pensamiento ortodoxo, fundamentado en dejar que la "mano invisible" del

mercado corrigiera las enormes brechas de la pobreza, tanto la Argentina como la región han pasado a tener un importante aumento en la presencia del Estado. La ola de reacción que surgió en la región a inicios del siglo XXI frente al modelo neoliberal imperante de los años '90 ha impulsado el reconocimiento de los derechos políticos y sociales de la ciudadanía, generando así grandes avances que han ayudado a transformar la composición socioeconómica de la población.

El cambio más notable en el crecimiento fue el de la clase media, la cual se duplicó entre el 2001 y el 2011. Incluso frente a una crisis financiera global, el desempeño de la Argentina ha sido considerable. En su libro titulado *El crecimiento y recuperación de Argentina: La economía en tiempos de default*, el economista Michael Cohen examina las causas de la crisis económica y política del país en el 2001, e identifica el proceso que dio lugar a su fuerte recuperación económica. Cohen ofrece cuatro orientaciones de política que fueron claves para explicar el éxito del caso de la Argentina: la priorización del mercado interno, la importancia de la cooperación regional, la reafirmación del papel del Estado y su objetivo de reducir la pobreza y desigualdad.

Los efectos de la consolidación democrática y el cambio hacia un modelo con fuerte presencia del Estado, en particular en las áreas sociales, han sido positivos en relación con la situación de los sectores pobres en la Argentina y en toda América latina. Hoy en la Argentina, si bien no se vislumbra un panorama completamente desfavorable, es importante reconocer la fragilidad de estos avances frente a los cambios económicos y políticos acontecidos, y de igual forma encarar que aún falta mucho trabajo por hacer para cerrar la brecha que creó el largo abandono del Estado a los sectores más desfavorecidos, para lo cual una década no ha sido suficiente para revertir.



Perfil de la pobreza en la Argentina

De acuerdo con datos cotejados por la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL), la Argentina registra una de las mayores caídas en la incidencia de la pobreza multidimensional en la región. A pesar de que existen múltiples cifras que hacen recuento de la pobreza, es innegable que se ha visto un avance fundamental para los grupos más vulnerables; incluso según estudios que utilizan índices de precios alternativos a los del INDEC, como los considerados más arriba, se muestra una disminución de pobreza importante en los últimos doce años. La disminución de los niveles de concentración del ingreso ha sido también significativa en términos relativos, pasando de ser 0,520 en el tercer trimestre de 2003 a 0,400 en el segundo trimestre de 2015, según el coeficiente de Gini del ingreso per cápita familiar. El índice de Gini –el cual mide la distribución del ingreso que se mueve entre 0 y 1, donde 0 representa igualdad perfecta y 1 es la perfecta desigualdad entre ricos y pobres– refleja que la Argentina cuenta con un nivel de equidad más alto que el promedio de la región, ubicado en un 0,497 (per cápita familiar) según el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS). Del mismo modo, la brecha entre los ingresos del 20% más rico y del 20% más pobre de la población se redujo de 21,6 a 8,9 veces entre 2003 y 2015. La pobreza es un problema complejo, y como tal, su medición debe ser evaluada según su carácter multidimensional. La inequidad en la distribución de ingresos tiene un papel significativo en esta problemática, pero los hogares pobres se ven afectados no solo por esto, sino por un conjunto de carencias que se superponen y requieren de políticas activas que implican más que la generación de ingresos. En este sentido, la pobreza multidimensional contempla tres aspectos básicos: la educación, la salud y la calidad de vida.

A pesar de que existen múltiples cifras que hacen recuento de la pobreza, es innegable que se ha visto un avance fundamental para los grupos más vulnerables; incluso según estudios que utilizan índices de precios alternativos a los del INDEC, como los considerados más arriba, se muestra una disminución de pobreza importante en los últimos 12 años.

La educación

En la Argentina, asistir a la escuela no es solo un privilegio de las clases sociales más favorecidas y en las edades comprendidas entre 5 a 12 años casi la totalidad de la población infantil está incorporada al sistema educativo. Según reportes de UNICEF, la asistencia de niños y niñas de 5 años ha tenido un avance importante hacia la universalización del último año de preescolar, alcanzando un 93,6% en 2010. Asimismo, los niños y niñas de 3 a 5 años también se han incorporado a la oferta escolar de manera significativa, con una tasa de asistencia que pasó de 62% en el censo de 2001 a 73,8% en el de 2010. Sin embargo, la educación en el tramo de las edades 15 a 17 años, que siempre estuvo por encima del promedio de la región, cuenta con una asistencia de 85,1% en el 2010, muy similar a lo que se registraba una década antes, lo cual evidencia un desafío ante la posibilidad de la universalización de la escuela secundaria.

El acceso a la educación es un indicador importante de la situación de la pobreza, y los sectores más desfavorecidos de la sociedad no solo tienen dificultad de incorporarse en los sistemas escolares, sino también de permanecer en ellos (fundamentalmente en el nivel secundario) y en acceder a una educación de calidad. Esto se evidencia en función del ingreso en los grupos de 12 a 17 años. Según datos de UNICEF Argentina, los grupos de más bajos ingresos alcanzan niveles de escolarización del 93%, mientras que los grupos de ingresos medios el 95%, y los grupos de más altos ingresos se sitúan en 97%, lo que muestra que aún existe inequidad en el acceso y la permanencia de los grupos de niños, niñas y adolescentes más vulnerables en el sistema educativo. Del mismo modo, los resultados más favorables en las evaluaciones estandarizadas de aprendizajes muestran que las situaciones más críticas se localizan en las provincias más pobres.

Un gran avance en este sentido en la Argentina se dio en el 2006, cuando se dictó la Ley de Educación Nacional, que prevé que la educación es un derecho personal y social y debe ser garantizado por el Estado. Esta ley propone y promueve asegurar que los argentinos cuenten con acceso a una educación de calidad con igualdad de oportunidades y posibilidades, sin inequidades sociales. Cabe destacar que la naturaleza inclusiva de esta ley precede a su propósito, habiendo sido creada tras consultas con todos los actores sociales. Además, gracias a la Ley de Financiamiento Educativo la inversión en educación sobre el PBI pasó de cerca del 4% a más del 6%: si se considera que el PBI se duplicó en los últimos 12 años, la inversión educativa en términos reales más que se triplicó en el país.

Por su parte, el cuidado infantil, cuya política se implementa a través de centros de desarrollo infantil, también se ve afectado por el acceso de las diferentes clases sociales. En este caso, en Gran Buenos Aires, por ejemplo, se da que la mitad de la oferta de este tipo de servicios es privada. Esto vulnera el acceso de las familias de bajos ingresos, porque si bien el sector público ofrece este servicio, la calidad, tal como indica un informe de UNICEF, es de carácter heterogéneo.

La salud

En la última década, en la región se ha dado una reducción importante en los niveles de mortalidad infantil. Este primer indicador contemplado en la meta número 4 de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) propuso reducir la mortalidad infantil de niños menores de 5 años, la cual entre 1990 y 2015 se redujo en casi 50% a nivel global. Hoy en día, la Argentina presenta uno de los casos de mayor reducción de la mortalidad infantil en la región: mientras en el 2000, 18,3 de cada 1.000 niños nacidos vivos morían, en 2015 esa tasa se redujo a 12,5 por cada 1.000. Hay un alto índice de inequidad según el lugar de nacimiento, el cual impacta en el riesgo de muerte de los niños y niñas. La mortalidad infantil es un claro indicador de la importancia de invertir en programas de inmunización, nutrición y cuidado infantil, los cuales también son indicadores importantes en relación a la pobreza. Cuando comparamos los avances de la Argentina con el resto de Latinoamérica damos cuenta de que las tasas de mortalidad infantil en el país aún no son satisfactorias. Uruguay, por ejemplo, logró alcanzar una tasa de 8,9 por cada 1.000 nacimientos. Si bien queda mucho por hacer en cuanto a este tema, es importante recalcar las políticas que influyeron directamente en este importante avance, tal como la Asignación Universal por Hijo y Embarazo. También cabe mencionar el Plan Qunita, cuyo objetivo fue dar acompañamiento a las madres y recién nacidos, haciendo entrega de enseres indispensables para su cuidado; este pretendió alcanzar a unos 200.000 bebés, madres y familias por año, llevando así un plan de equidad desde el primer momento en la vida del niño. La importancia de este tipo de planes trasciende la estrategia sanitaria, y de hecho tiene un importante efecto simbólico; para las mujeres receptoras de la Asignación Universal por Embarazo, poder contar con los enseres básicos al nacer el bebé, condicionada a los chequeos pre y post-natales de la madre y del hijo, complementa y facilita el cuidado que necesita el recién nacido.



La calidad de vida

La calidad de vida, como parámetro de la pobreza multidimensional, toma en cuenta indicadores sobre vivienda digna y acceso a servicios de agua, saneamiento y electricidad, entre otras cosas. La situación y avances de estos rubros no han sido tan alentadores como en el caso de la educación, por ejemplo. Datos tomados de la Encuesta Permanente de Hogares indican que entre el tercer trimestre de 2003 y el segundo trimestre de 2015, la cobertura de servicio sanitario con desagüe a cloaca pasó de 61,6% a 68,6%. En cuanto al agua potable, de acuerdo con el censo de 2010, en la Argentina aproximadamente 32,8 millones de personas (83%) tienen acceso a ella. En nuestro país, aproximadamente 2.000 cooperativas prestan servicios de agua y saneamiento; esto es importante en el sentido de que crea capacidad, crea empleo, y a su vez, le permite al usuario un servicio más flexible. Así mismo, Agua y Saneamientos Argentinos (AySA) creó y capacitó una serie de cooperativas comunitarias para la instalación de servicios de agua y de saneamiento. El acceso a vivienda digna continúa siendo un serio y acumulado problema en la Argentina. Esto es particularmente importante en las grandes áreas urbanas, especialmente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires, donde los asentamientos precarios y “villas” se han extendido.

La persistencia de la desigualdad en América latina

Según una encuesta global realizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los hacedores de políticas reconocen que los altos niveles de desigualdad son una potencial amenaza para el desarrollo social y económico a largo plazo. Latinoamérica no es la región más pobre del mundo, sin embargo, cuenta con los niveles más altos de desigualdad. De acuerdo con un estudio de ONU-Hábitat, en 2008, cinco de los diez países más desiguales del planeta se encontraban en América latina: Brasil, Colombia, República Dominicana, Guatemala y Chile, con coeficientes de Gini superiores a 0,55. La Argentina, por su parte, presenta un alto índice de desigualdad en los conglomerados urbanos. Las carencias, producto de la desigualdad, se sufren de manera marcada en los centros urbanos. Según el estudio de ONU-Hábitat, la desigualdad en las áreas urbanas de la región ha crecido más que en las áreas rurales y en la mayor parte de los países incluyendo aquellos que en promedio han mostrado una reducción en el coeficiente de Gini. Se estima que 9 de cada 10 latinoamericanos vivirán en ciudades para el 2050, lo cual promete exacerbar estas exclusiones afectando de manera desproporcionada a los grupos más vulnerables. Si bien la desigualdad en América latina ha persistido y no es un escenario nuevo, la misma trae consigo un aspecto de alta preocupación por el efecto que tiene en los grupos más desfavorecidos. Se estima, por ejemplo, que 3 de cada 4 niños y niñas viven en ciudades. El 30% de ellos habitan en condiciones precarias. Es por ello que la situación actual de los países latinoamericanos nos obliga a profundizar los avances que se han realizado en la última década y a examinar la sostenibilidad de los avances que se han dado, particularmente frente a los cambios políticos que vienen aconteciendo a nivel regional.



Reducción de pobreza

Transferencias directas

Si bien la creación de empleos y mejora de salarios (la desocupación pasó de más del 20% en los momentos de salida de la Convertibilidad a ubicarse en torno al 7% desde 2011, mientras que los ingresos reales de los ocupados crecieron al menos un 30% entre fines de la Convertibilidad y 2015) y el aumento de la cobertura y del monto de las prestaciones jubilatorias y pensiones (donde la Argentina ha hecho progresos inmensos, ubicándose ambos rubros muy por encima del promedio regional) han sido claves para la disminución de la pobreza, también han tenido un efecto fuerte e inmediato los programas de transferencias condicionadas. Este tipo de política pública, tal como lo es la Asignación Universal por Hijo (AUH), que se ha planteado correctamente como un derecho social y no como un programa como en la mayoría de los países de la región, son de alto impacto redistributivo. La AUH es uno de los ejemplos más claros de la importancia del papel del Estado como actor principal en medidas directas para mejorar la situación de las familias más pobres. Contrario a la opinión de sus detractores y tal como lo asegura la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la efectividad de estos programas de transferencia condicionada no ha incidido en menor inserción laboral de adultos en edad de trabajar, pero tal como es su fin, sí en la situación de los niños y niñas. Se debe tener en cuenta que esta transferencia monetaria constituye solo uno de los aspectos de lo que debe conformar un sistema integral de protección social.

En cuanto a la incidencia de la pobreza, la AUH tiene un efecto especialmente importante entre los más pobres. Según un informe publicado por el PNUD, la reducción de la pobreza extrema fue de un 42% mientras que el efecto en la pobreza total fue de un 22%. Los resultados positivos de esta medida aseveran su éxito como política de transferencia de ingresos, la cual logró por primera vez en muchos años que los grupos históricamente más vulnerables, como los niños, niñas y mujeres solteras, tuvieran una menor probabilidad relativa de indigencia al que tenían previamente.

Si bien la implementación de la AUH se adecua en regiones del país y grupos con mayor nivel de vulnerabilidad relativa, esta medida todavía no logra incluir plenamente a todos los grupos vulnerables, lo cual evidencia la existencia de brechas para lograr la universalidad de los destinatarios. Fortalecer y darles continuidad a los programas de protección social será clave para seguir contribuyendo a la reducción de la pobreza a corto plazo, ya que los hogares y familias en situación de pobreza, especial-

mente los grupos más desfavorecidos y vulnerables, no cuentan con los mismos instrumentos para afrontar las situaciones de crisis, por lo tanto, recurren a estrategias informales como mecanismo para encarar los desasosiegos económicos. Tal como lo indica un informe publicado por CEPAL, estos mecanismos, como sacar a los niños de la escuela, pueden tener un efecto irreversible en la perpetuación del ciclo intergeneracional de la pobreza.



La pobreza es un problema complejo, y como tal, su medición debe ser evaluada según su carácter multidimensional. La inequidad en la distribución de ingresos tiene un papel significativo en esta problemática, pero los hogares pobres se ven afectados no solo por esto, sino por un conjunto de carencias que se superponen y requieren de políticas activas que implican más que la generación de ingresos.

Desafíos de un presente complejo

El crecimiento que se registró en años anteriores se dio frente a un escenario económico y político favorable para asegurar los derechos sociales de la población; escenario diferente al del día de hoy. Tanto a nivel global como regional y nacional se está frente a situaciones complejas que requerirán un especial y explícito esfuerzo en las políticas sociales. La actual propuesta política parece basarse en el modelo de endeudamiento y dependencia económica de países desarrollados y organismos financieros internacionales como condición para el crecimiento económico y el “derrame” de sus beneficios para los sectores más desfavorecidos. Revisando la historia, es de suma importancia considerar las nuevas medidas políticas basadas en el endeudamiento externo al menos de manera cautelosa, ya que en el pasado no muy lejano dieron pie a la peor crisis financiera y social de la Argentina en 2001/2002 (y también estuvieron en la raíz de la “década perdida” de 1980 y la explosión hiperinflacionaria que la coronó). Asimismo, un reciente informe del Banco Mundial señala que se espera una reducción del producto de alrededor del 2% en América del Sur, impulsada sobre todo por la contracción de Brasil y China, y la caída de los precios de los *commodities*.

Una de las lecciones que nos deja el período de recuperación que han sido los últimos 12 años es lo imperativo de sostener, ampliar y fortalecer un sistema de protección integral de carácter universal, que asegure a los grupos más pobres y a los sectores medios bajos el acceso a servicios sociales de calidad. Asimismo, se deben garantizar medidas relativas al mercado de trabajo y la protección de los salarios frente al deterioro que en la Argentina se está sufriendo por el históricamente alto y recientemente potenciado nivel de inflación y por el estancamiento de la actividad económica, todo esto en el marco de la crisis económica global.

Erradicar la pobreza en su totalidad y aumentar la equidad siguen siendo unos de los principales desafíos para la Argentina y América latina. Si bien la cantidad de personas que viven en pobreza disminuyó, tal como se informa en este artículo, todavía son muchos los que luchan por satisfacer hasta las necesidades más básicas. Frente a su característica trascendente para la sociedad, la inclusión de grupos vulnerables en torno a la eliminación de la pobreza y el aumento de la equidad nos obliga a ponderar si esto seguirá teniendo cabida en el espectro político, y a su vez, si será capaz el Estado de garantizar y promover las políticas públicas que permitan sostener los avances y lograr poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones y posibiliten el alcance de una realidad con equidad.



por **ÁNGELA E. LEDESMA**. *Doctora en Derecho y Ciencias Sociales. Profesora regular de la Facultad de Derecho de la UBA. Jueza de Cámara Federal de Casación Penal. Presidenta Honoraria de la Asociación Argentina de Derecho Procesal*



A MÁS DE 32 AÑOS DE RECUPERACIÓN DE LA DEMOCRACIA NO SE HAN LOGRADO GRANDES CAMBIOS EN LAS REGLAS DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. LA ESTRUCTURA PIRAMIDAL, BUROCRÁTICA Y ANACRÓNICA, SIGUE TAN VIGENTE COMO LA LENTITUD DE LOS TRIBUNALES PARA RESOLVER LAS CAUSAS QUE SE PRESENTAN. CUANDO CADA VEZ SON MÁS NOTORIAS LAS DIFERENCIAS RESULTANTES DE LA SELECTIVIDAD PENAL Y LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DICTAN CONDENAS SIN JUICIOS, UN CAMBIO INTEGRAL DEL SISTEMA SE VUELVE INELUDIBLE.

LAS DEUDAS DE NUESTRA DEMOCRACIA RESPECTO DEL PODER JUDICIAL



Específicamente en lo que hace a lo organizacional, la democracia no logró producir grandes cambios en las reglas de administración de justicia. Si bien hubo esfuerzos en todos los fueros e incluso desde la Corte Suprema de Justicia de la Nación, los avances fueron pocos e insuficientes. Estamos inmersos en una estructura piramidal, burocrática y anacrónica, donde la delegación de funciones sigue siendo una práctica habitual.

Percepción de la cuestión

Nuevamente Voces en el Fénix tiene la capacidad de poner sobre el tapete los grandes temas de la agenda pública. A más de treinta años de la recuperación de la democracia existen grandes deudas institucionales y una de las más sentidas es precisamente con la Justicia. En esta materia el “Consejo para la Consolidación de la Democracia” convocó a grandes juristas para abordar los temas más acuciantes de entonces. La transición institucional, la reforma legislativa que aquella generó y el abordaje de las violaciones a los derechos humanos aparecieron como prioritarios. Hoy algunas de esas preocupaciones parecen haber quedado casi en el olvido y no precisamente porque se hayan atendido.

Para afirmarlo pongo como ejemplo la reforma procesal penal en materia federal, cuestión que llevó a la presentación en 1986 de un proyecto integral, *omnicomprensivo* de lo organizacional y procedimental, cuestión que a la fecha no ha tenido la respuesta deseada y sigue siendo materia de grandes disfunciones.

Las dificultades de acceso a la Justicia se manifiestan desde diferentes vertientes. La ciudadanía aún ignora cómo y por qué

las decisiones demoran tanto. Menos aún se alcanza a comprender cuáles son las razones de la ausencia de respuestas en diversos casos. La gente no conoce estadísticas, ni siquiera existen del modo y en la cantidad que nos permitan medir resultados con precisión. Sin embargo es un hecho notorio la lentitud de nuestros tribunales. A su vez el país fue condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) tanto en materia penal como civil por violar un principio de raigambre convencional y constitucional, el plazo razonable en la realización de un juicio (consultar casos Bayarri y Furlan).

El fuero penal parece ser el que registra más reclamos, a pesar de que la mayor parte de los conflictos que aquejan a la ciudadanía tramitan en el fuero civil, como englobante de todo lo no penal. En cualquier caso la mora judicial es el nudo problemático neurálgico de la cuestión.

Pero hay algo que es peor: gran parte de la ciudadanía no conoce sus derechos, ni dónde puede reclamar su ejercicio. Esto sucede incluso en los grandes centros urbanos.

La incompreensión que aqueja a la gente de la calle se reitera, la existencia de grandes niveles de insatisfacción es indiscutible.



Faz institucional

La Constitución de 1994 significó importantes avances en la materia, la incorporación del denominado bloque de constitucionalidad del art. 75 inc. 22, al constitucionalizar las convenciones, pactos y tratados supranacionales, significó el puntapié inicial del reconocimiento expreso de mayores derechos en el ámbito de la Justicia. La institución del Consejo de la Magistratura se consideró como uno de sus grandes logros. No obstante, a la fecha son muchos los defectos que registra dicha institución, quizá porque el legislador no ha sabido interpretar la voluntad del constituyente. Lo cierto es que en la práctica estamos frente a un elefante que tiene capacidad para dilatar todo. Los concursos para jueces demoran años y muchas veces no muestran en sus ternas a los más idóneos (conforme la exigencia mínima del art. 16 de la Constitución nacional).

Todavía no se ha podido articular un mecanismo de selección de postulantes a la magistratura que mida no solo la capacidad jurídica, sino también la capacidad de trabajo y esencialmente los atributos éticos para el ejercicio del cargo de magistrado, todo ello como elementos de la “idoneidad” requerida. El meca-

nismo de publicación de ternas, que posibilita impugnaciones y adhesiones, ha significado un paso, aunque insuficiente. Las razones de la lentitud del organismo son diversas, pero a pesar de todo, como institución ha tenido la capacidad de generar mayor participación y permitir, en muchos casos, el ingreso de postulantes que no solo tienen antigüedad en la matrícula de abogados, sino méritos académicos.

Ese Consejo tiene que articular con la estructura del Poder Judicial en una zona no muy clara de competencias. Lo que motiva cierto grado de confusión funcional. Su agilización requiere una seria discusión y puesta en funciones a la altura de las circunstancias.

Específicamente en lo que hace a *lo organizacional*, la democracia no logró producir grandes cambios en las reglas de administración de justicia. Si bien hubo esfuerzos en todos los fueros e incluso desde la Corte Suprema de Justicia de la Nación, los avances fueron pocos e insuficientes. Estamos inmersos en una estructura piramidal, burocrática y anacrónica, donde la delegación de funciones sigue siendo una práctica habitual.

La organización de nuestros tribunales es rígida, responde a una estructura vertical medieval, y conoce, salvo raras excepciones, pocos métodos de gestión eficientes dentro de aquella antigua arquitectura.

En ese escenario “el expediente” ocupa aún el centro de la escena, el ciudadano sometido a proceso pasa a ser un número volcado al papel y en el mejor de los casos también al sistema informático.

El *trámite* prevalece antes que la *inmediación* entre la persona sometida a proceso y el juez. Consecuencia de ello son las dilaciones injustificadas que se registran; pues esa modalidad de actuar propicia verdaderos litigios paralelos a raíz del alto grado de ritualismo y discurso conjetural que propicia. La realidad permitiría a Franz Kafka escribir varias obras a partir de casos reales argentinos.

No obstante una conclusión es ineludible, *el modelo de justicia vigente está agotado*. Las estructuras, la gestión y los procedimientos. El factor cultural tiene gran incidencia en ese agotamiento y toda propuesta de cambio se enfrenta a la colonial cultura aún vigente. La democracia no ha podido erradicar una cultura casi monárquica de algunos fueros y de algunos operadores en particular. El leguaje críptico, los latinazgos y el entramado de ritos son utilizados para lograr impunidad; esta es la razón de su subsistencia.

A continuación abordaremos la inoperancia del sistema en el fuero penal, que en gran parte se debe a esa concepción tradicional del procedimentalismo consagrado hace varios siglos.

¿Por qué la impunidad sigue vigente?

Todos los conflictos que se judicializan merecen ser atendidos, pero la impunidad en casos de corrupción es una de las grandes deudas de nuestro sistema democrático. La escasa cantidad de condenas en casos de corrupción está vinculada a la *selectividad penal del sistema, mano dura para pobres y caducidad para los poderosos*. Los denominados delitos de guante blanco raramente llegan a un juicio oral y cuando esto sucede ha transcurrido tanto tiempo, y han quedado tantos responsables en el camino, que no se logra la restauración social y económica deseada. Esto no deja de ser una clara manifestación de la ausencia real de justicia igualitaria e incumplimiento de la manda constitucional de garantizar la igualdad real de oportunidades y de trato. Muestra de ello es que todos los días se dictan sentencias de condena a personas que pertenecen a grupos vulnerables, de alto nivel de indigencia y pobreza, en tanto que el resto de los casos concluye en absolución por prescripción o violación del plazo razonable. Cuando hablamos de los hechos que no llegan a juicio y condena, nos referimos a supuestos que involucran los *delitos no convencionales que provocan un daño social, económico y supra individual y en particular delitos contra el Estado*. La selectividad primaria del delito callejero impide reconocer el alcance del daño social.

El tema tiene *diferentes aristas* y los posibles análisis hacen a las disfunciones del sistema. Lo abordaremos brevemente desde la respuesta que brinda el poder judicial en su concepción actual, para contrastarlo con algunas propuestas superadoras.

La selectividad del sistema se desprende de las respuestas que dan las agencias judiciales a los casos que ingresan. Esta realidad denota a diario la *obsolescencia del sistema de justicia penal*. El objetivo de las reformas y el pleno respeto de los principios constitucionales imponen diseñar propuestas de cambio que afiancen el sistema democrático de gobierno mediante la transparencia y superación de la impunidad, en particular la condena de la corrupción.

El gran fracaso del modelo vigente se vincula con la imposibilidad de perseguir en forma inteligente la investigación de los delitos complejos.

Diversos actores se involucran en la misma tarea y en la práctica no existe un claro responsable de la ejecución de las políticas de persecución penal. En el orden nacional y federal hay tres instituciones en el mismo escenario: jueces de instrucción, policías y fiscales. A ello se suma la discrecional delegación de funciones que pueden hacer los jueces conforme lo autoriza el Código Procesal Penal vigente. En ese contexto es difícil hablar de *planificación y rendición de cuentas, de qué, cómo y en qué tiempo se persigue como delito*. A la hora de fijar responsabilidades todo se diluye.



En la práctica no existe una claridad de objetivos que permita examinar, discutir y cuestionar los diseños de la persecución que se debería llevar adelante. La manda constitucional establece que deberían ser los fiscales quienes lleven a cabo las investigaciones y dirijan a las policías, todo bajo un control garantizador de los derechos de los ciudadanos –sometidos a proceso y víctimas– a cargo de los jueces. En el punto se advierte que no existe en nuestro país la figura del investigador, los fiscales no están capacitados para ello, los jueces menos, además no es su función y la tarea debería ser encargada a agentes especializados bajo la dirección jurídica de los miembros del ministerio público. La creación de una policía judicial o su equivalente, a cargo del acusador oficial y no en el ámbito del poder judicial, es también otro déficit trascendente.

Por el contrario, discusiones políticas coyunturales obstaculizan cualquier cambio que pueda dotar de mayor eficacia al sistema; sin advertir que existen variadas formas de contralorar la labor del Ministerio Público Fiscal como órgano responsable de la persecución penal y garantizar la transparencia institucional.

La realidad del fuero penal muestra *delitos complejos versus delitos urbanos*, los primeros ceden el espacio del juicio a los segundos. El diseño del *juez de instrucción, junto a una antigua estructura burocrática, además de ser contrario a la Constitución*, posee límites que le impiden afrontar investigaciones complejas. En el sistema vigente solo puede investigar las cuestiones que le sean denunciadas, sin que exista posibilidad alguna de *anticiparse y/o diseñar mecanismos o resortes* para abordar modernas formas

de criminalidad organizada. Un delito de mercado puede pasar desapercibido mediante la investigación de distintos casos que, a su vez, pueden tramitar en varios juzgados, a ello se suman obsoletas reglas de competencia y distribución de carga por turno. Ejemplo claro de esto ha sido el caso de los desarmaderos, que aparecen *abastecidos por los delitos urbanos*.

La investigación a cargo de los *fiscales no debe replicar ni utilizar la misma lógica de los jueces de instrucción*. Los parámetros de organización tienen que ser completamente distintos. Un paradigma moderno y dinámico impide pensar en el expediente, la delegación de funciones y las reglas clásicas de organización del trabajo por el *delito o imputado*. Es necesario dar *una respuesta racional, lógica y coherente* en la administración de casos, lograr soluciones reales, que los procesos concluyan en decisiones condenatorias o absolutorias, pero que haya acusación, juicio y sentencia. Más allá de la posible existencia de hechos que puedan dar lugar a una salida alternativa con intervención de la víctima.

La definición del canal al que accederá cada caso, según su complejidad, debería darse al inicio de la investigación, es decir, organizar el trabajo por el *flujo de casos que ingresen y disponer su distribución por el tipo de salida* que amerite (según el impacto y las consecuencias del hecho), ello permitiría *medir calidad en lugar de cantidad*. En otros sistemas existe la *“unidad de organización y distribución de casos”*, permite realizar una *selección preliminar en función de la posible proyección* que el supuesto pueda tener. El criterio actual de distribución de turnos impide

La democracia no ha podido erradicar una cultura casi monárquica de algunos fueros y de algunos operadores en particular. El lenguaje críptico, los latinazgos y el entramado de ritos son utilizados para lograr impunidad; esta es la razón de su subsistencia.

cruzar la información que ingresa, procesarla y dar salidas diferentes según las características de cada delito. Todo entra hoy en la misma bolsa y se pierde en una maraña que provoca permanente acumulación sin posibilidad de una salida eficaz.

En materia de justicia, la falta de estadísticas útiles y actualizadas se hace sentir a la hora de proponer cambios. Así, cuando preguntamos cuál es la cantidad de casos que tramitan en un fuero determinado, las respuestas numéricas son de carácter general, es difícil conocer qué cuestiones están involucradas. Por ejemplo: ¿cuántos delitos convencionales y cuántos no convencionales?

Existen distintas alternativas para regular un sistema más adecuado que permita llevar adelante *una persecución penal inteligente y estratégica*. La legislación comparada y loables avances provinciales dan cuenta de ello. Esas discusiones se vienen realizando entre nosotros, a nivel académico, desde hace tres décadas. Pero ha faltado una clara decisión política y de conjunto, el milagro no puede partir solo del poder judicial en solitario.

La tarea debería coadyuvar con la prevención del delito, para ello habría que diseñar enlaces institucionales y concretar objetivos con una visión colaborativa en la fijación de estrategias de prevención. En este aspecto la articulación de los fiscales con los órganos de prevención a través de enlaces institucionales procura mayores y mejores respuestas.

En la actualidad, más allá de los esfuerzos que hacen distintos actores, son escasas las posibilidades de medir resultados, ni de determinar cuál es la razón de ciertos fenómenos criminales. Nuevamente la existencia y el procesamiento de datos fidedignos podrían coadyuvar para promover cambios serios eficientes y eficaces.

Por nuestra parte, hemos realizado un pequeño muestreo en función de diversos recursos en los que tuvimos que intervenir como jueces, intentamos entonces seguir el derrotero de algunos delitos no convencionales, supuestos en los que están en juego las instituciones públicas, la transparencia, la rendición de cuentas, la criminalidad económica, etc. Esa tarea es coincidente con los resultados de la investigación realizada en el marco del proyecto UBA CYT dirigido por el profesor David Baigún, cuando concluye que este tipo de causas dura un promedio de 14 años, y concordante con la publicación “Los procesos judiciales en materia de corrupción. Los tiempos del proceso. Estado de situación”, hecha por OCDAP, ACIJ y CIPCE.

Nuestro muestreo permitió determinar, por ejemplo, que en *delitos de malversación de caudales públicos* el proceso demoró 11 años; *contrabando agravado*, entre 10 y 14 años; *fraude contra la administración*: 10, 13, 14 y hasta 20 años; *administración fraudulenta*, 7 años; *omisión de acto de funcionario público*, 9 años. La relevancia de estos resultados es más importante si



advertimos dos cuestiones. La primera, que en la mayoría de los casos observados la causa no había superado la instancia de investigación, y la segunda, que el tiempo transcurrido ya había consumido el pronóstico de pena en expectativa. Es decir que la cuestión concluía sin juicio.

Transparentar esta realidad y detectar los nudos problemáticos que la propician es un paso de tránsito ineludible. Muchos operadores capacitados y bien intencionados se ven abrumados y no pueden brindar las respuestas deseadas. El cambio integral del sistema es ineludible.

La intermediación de la información para que la ciudadanía pueda acceder a la verdad de lo que acontece es fundamental. Deben ser los tribunales los que procuren esos canales de comunicación mediante audiencias públicas y diversas formas de participación ciudadana. La intermediación sigue siendo un eje esencial a la hora de procurar la mayor transparencia posible.

Lo cierto es que en la práctica estamos frente a un elefante que tiene capacidad para dilatar todo. Los concursos para jueces demoran años y muchas veces no muestran en sus ternas a los más idóneos (conforme la exigencia mínima del art. 16 de la Constitución nacional).

Algunas reflexiones finales

El cuadro de situación es doloroso y acuciante. Adoptar decisiones serias y construir una política de Estado en materia de justicia, que trascienda al partido político de turno que gobierne, es una responsabilidad conjunta de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. La Justicia es responsabilidad de todos. El cambio de los planes de estudio y programas de enseñanza en las universidades también debe acompañar el proceso de cambio y su puesta en marcha.

En lo organizacional es indispensable horizontalizar de forma democrática las estructuras judiciales, ejemplos de colegios y pules de jueces ya están vigentes en algunas provincias como Chubut. Esta nueva estructura tiene que ser apoyada por una gestión diferente, ahí es donde aparecen la Oficina de Gestión de Audiencias (OGA) y la Oficina de Medidas Alternativas o sustitutivas (OMA). Otra herramienta para lograr ese objetivo es

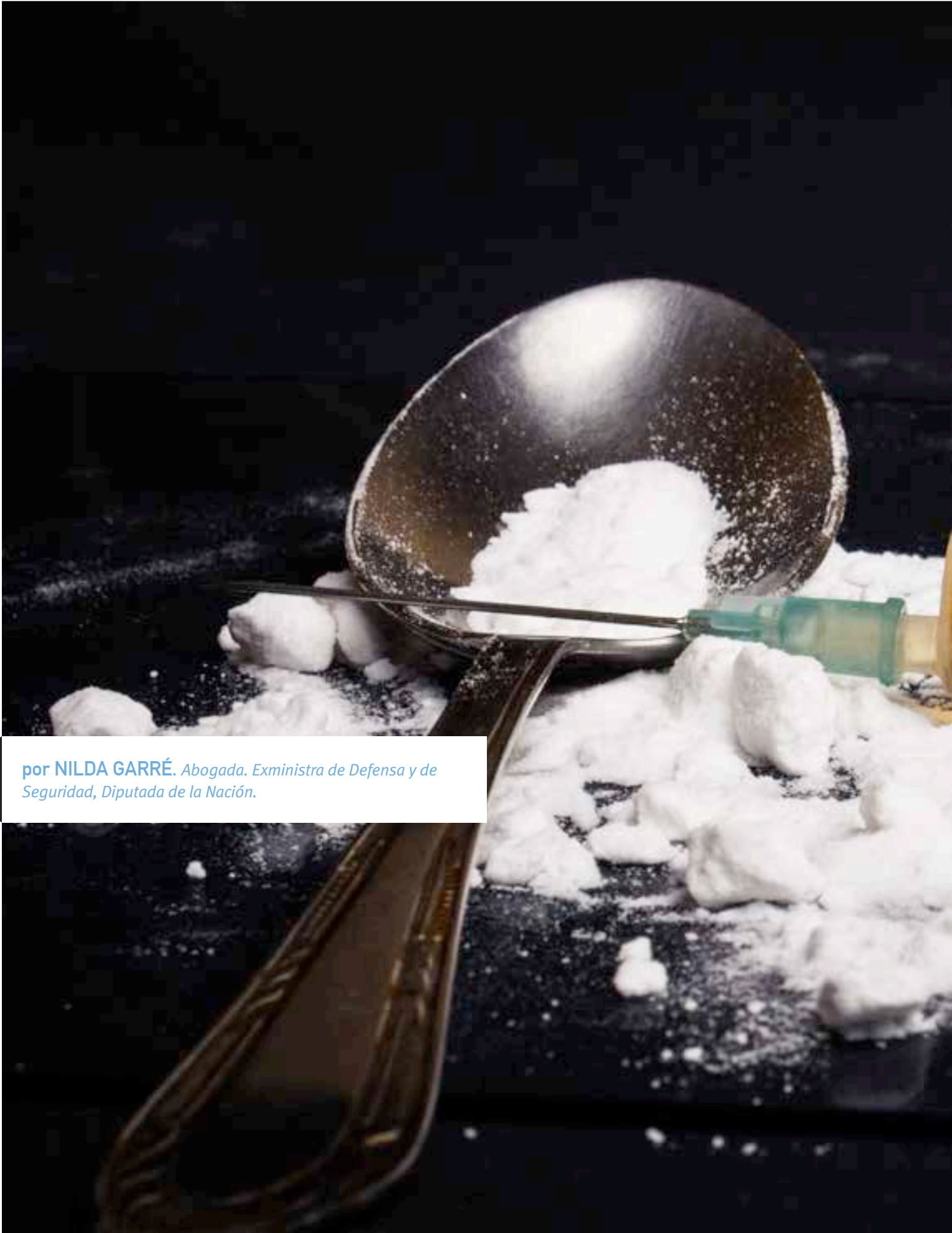
integrar los tribunales con ciudadanos legos, al menos para el juzgamiento de los casos de mayor trascendencia social, sean de corrupción o de contaminación ambiental, incluso en el fuero civil. El juicio por jurados es una deuda apenas reconocida en tiempo reciente por las provincias de Buenos Aires y Neuquén para el fuero penal.

El ejercicio de la acción colectiva en materia penal también sería una herramienta importante para procurar cambios. Porque la víctima sigue siendo desatendida, en particular la víctima colectiva. Ejemplo de esto último son los casos de contaminación ambiental, donde no se registran condenas penales.

El fuero civil requiere una urgente atención, las pequeñas causas necesitan un juicio breve y oral que brinde solución inmediata al conflicto planteado. Las demás cuestiones también reclaman reglas de litigación más ágiles y jueces que estén presentes en las audiencias. Así como mayor tecnología en el trámite de algunos procesos, tal el supuesto de las subastas electrónicas.

Los procesos paralelos que realiza la prensa, dictando condenas sin juicio, son un claro ejemplo de la inoperancia de sistema de justicia actual. Las velocidades son muy distintas, los tribunales parecen impotentes frente a esta realidad. La problemática presenta dos caras: por un lado la necesidad de articular con los medios de comunicación para reencauzar ese fenómeno y procurar otras vías de contacto de los ciudadanos con los jueces y fiscales, que eviten las disfunciones actuales. Canales en los que *la prensa sea un actor fundamental pero no sustitutivo*, como suele suceder en la práctica. La otra cara de la cuestión ratifica la ineficacia del modelo de justicia vigente, su lentitud es incompatible con los tiempos que corren.

La democracia demanda mayor transparencia judicial, no podemos seguir esperando un milagro ni pretender que los jueces y los fiscales sean héroes, es necesario asumir que este modelo está agotado y que debemos respetar la opción constitucional de enjuiciamiento. La desatención de ella es una deuda histórica, nuestros primeros gobiernos patrios intentaron romper con el sistema de justicia imperante en aquel entonces, la Constitución de 1853 hizo una clara opción y en 1994 al incorporar el bloque de convencionalidad se enriqueció el ámbito de las garantías procesales, pero el modelo colonial de justicia sigue anclado en las postrimerías del siglo XIX. ¿Cuánto más podemos esperar? No hay nada que inventar, todo ha sido propuesto en estos últimos años, solo hace falta una seria y firme decisión política de transformación. En definitiva, abandonar los beneficios que la ineficacia brinda a grandes intereses, que precisamente afectan a los sectores más vulnerables de la ciudadanía.



por **NILDA GARRÉ**. *Abogada. Exministra de Defensa y de Seguridad, Diputada de la Nación.*

EL NARCOTRÁFICO ES UN TEMA EXTREMADAMENTE COMPLEJO Y MULTIDIMENSIONAL, CON ORGANIZACIONES CADA VEZ MÁS PROFESIONALIZADAS Y TECNIFICADAS. PARA RESOLVER ESTE PROBLEMA ES NECESARIO UN ABORDAJE INTEGRAL, QUE CONTENGA UNA VISIÓN DE LARGO PLAZO, ESTRATÉGICA, QUE PERMITA A LAS AUTORIDADES ANTICIPARSE, SALIENDO DEL CLÁSICO DISCURSO DEMAGÓGICO Y EFECTISTA. ES HORA DE PROPONER UN CAMBIO DE PARADIGMA, ANALIZANDO Y ENSAYANDO NUEVOS ENCUADRES PARA ESTOS VIEJOS PROBLEMAS.

LAS DEUDAS DE NUESTRA DEMOCRACIA EN EL CAMPO DE LAS POLÍTICAS DE DROGA Y NARCOTRÁFICO



La Argentina democrática aún cuenta en su hoja de ruta con la asignatura de desarrollar un dispositivo judicial y de seguridad que investigue con eficacia y eficiencia el delito organizado en general y el de narcotráfico en particular.

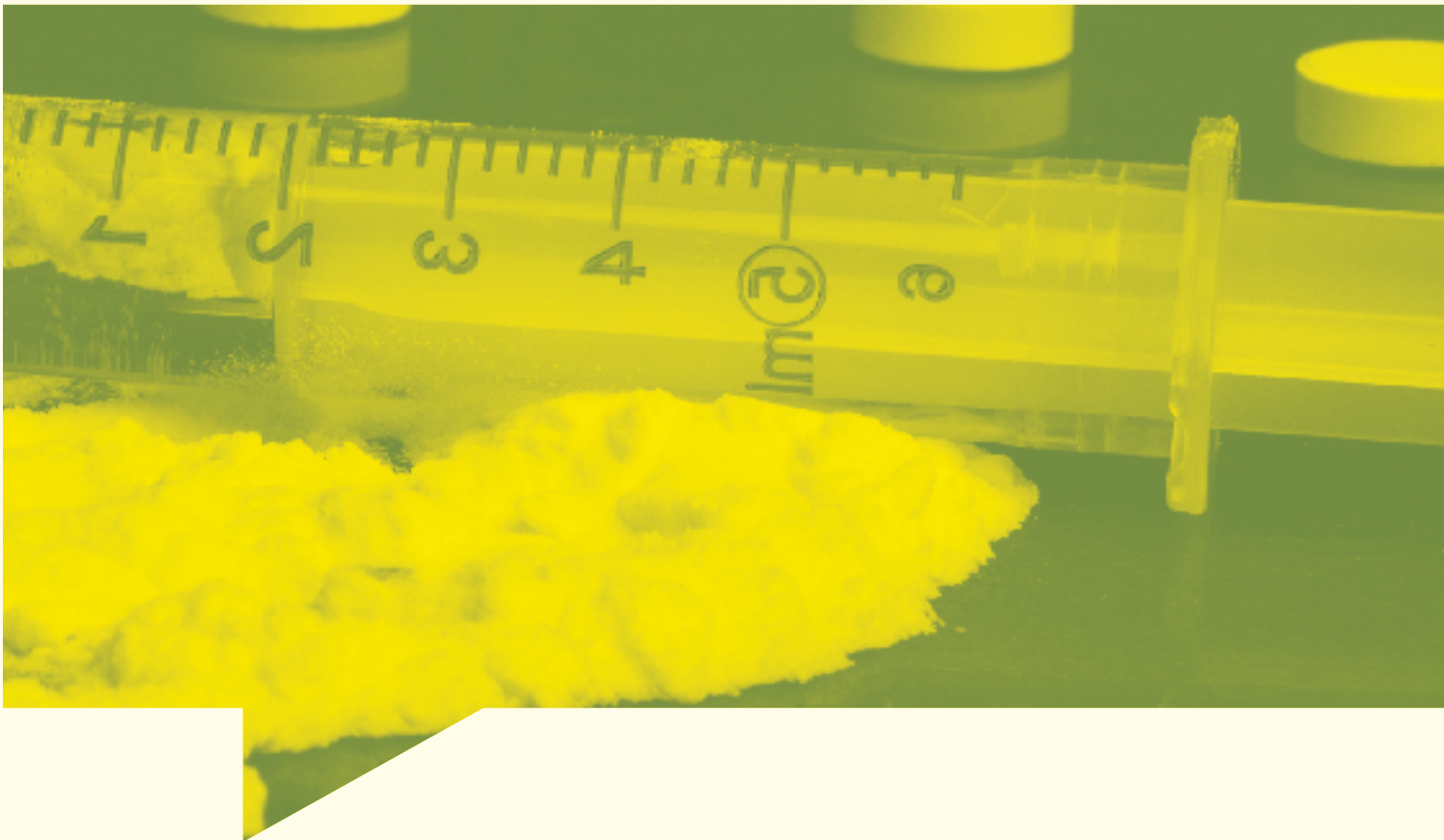
Desde la vuelta al orden constitucional, las estructuras judiciales y sus mecanismos de coordinación no han demostrado la plasticidad necesaria para lidiar con la sofisticación creciente del narcotráfico. Solo en forma reciente han empezado a aparecer las primeras reacciones institucionales, como la creación de la Procuraduría de Narcocriminalidad por parte del Ministerio Público o la reforma integral del Código Procesal Penal que, a pesar de haber sido ampliamente discutida, fue suspendida –de repente– mediante un decreto de necesidad y urgencia por el gobierno de la Alianza Cambiemos asumido en diciembre de 2015.

Mientras tanto, el Poder Judicial, inmutable, continúa embarullado en el abordaje fragmentario de miles de causas desperdigadas en decenas de juzgados diferentes. El narcotráfico, de esta forma, es confrontado desde la Justicia sin que sus principales responsables articulen el esfuerzo investigativo, integren sus plataformas tecnológicas o compartan sus bases de datos.

A este desorden en el ámbito de la conducción de las investigaciones, se superpone la desarticulación del brazo ejecutor de jueces y fiscales. Los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad,

en su carácter de auxiliares de la Justicia, tampoco han desarrollado un trabajo mancomunado en este sentido. Como ejemplo, baste decir que hasta 2011 no existía una base nacional de datos biométricos de identificación de personas. Lo mismo sucedía hasta 2012 con los datos de armas de fuego y evidencias balísticas. Lo propio sigue ocurriendo ahora con evidencias de ADN halladas en escenas de crimen.

En función de este diagnóstico, y otras carencias estructurales, no deberían sorprender las exiguas tasas de efectividad de nuestra justicia penal en la Argentina. En lo que respecta al último relevamiento integral de las causas iniciadas en la justicia federal de todo el país como infracciones a la Ley de Estupefacientes (ley 23.737), por ejemplo, surge que el 38% de ese total son causas por tenencia para consumo personal, mientras que el 35% corresponde a comercialización. Esto significa llanamente que, hoy por hoy, el mayor esfuerzo de las fuerzas de seguridad y de la Justicia, al menos medido mediante este indicador, se encuentra enfocado en la persecución de consumidores.



Características de la industria del narcotráfico

La “industria” del narcotráfico ha evolucionado desde organizaciones basadas y sustentadas en la violencia a organizaciones cada vez más profesionalizadas y tecnificadas, en las que a pesar de que el componente “ejercicio de la violencia” sigue presente, sus operaciones se basan crecientemente en el conocimiento y la aplicación de conceptos y metodologías propias de la empresa moderna.

A la evolución hacia una operatoria más “profesional” se suma el conjunto de características propias de este fenómeno que dificultan en grado sumo su tratamiento por parte del Estado. Entre esas características podemos enunciar: la multiplicidad de las fuentes de insumos; la diversidad de operadores en cada etapa de la producción y comercialización; la tercerización de la operación a organizaciones criminales especializadas; la cantidad de países involucrados; el volumen financiero del negocio; el ingreso en operaciones legales de parte de sus integrantes; la corrupción que provoca en todos los niveles de los Estados afectados; los altos niveles de violencia que se ejercen en las etapas finales del proceso; la asociación con grupos armados para el control de las áreas de producción; la evolución y creación permanente de nuevos productos; el empleo por parte de las organizaciones de cuadros profesionales en la estructura administrativa, de I&D y de seguridad e inteligencia.

El narcotráfico es un tema extremadamente complejo y multi-dimensional cuyo abordaje debe ser integral para lograr reducir sus efectos a niveles manejables. Esta integralidad, tal como propone la Oficina contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas (UNDOC), debe considerar en su solución al conjunto de los delincuentes, al delito, a las víctimas directas e indirectas, a la legislación, a la estructura y a los medios para combatirlo. Por sobre las urgencias a que obliga la realidad de este fenómeno, debería sumarse una visión de largo plazo, estratégica, que permita a las autoridades anticiparse, restringiendo las actividades del narcotráfico. De esta forma los narcodelincuentes deberán optar por desarrollar sus operaciones hacia alternativas más desfavorables para sus conveniencias, y en algunos casos, abandonarlas.

Al caracterizarse las estructuras y la operación del narcotráfico por una constante evolución y adaptación a las circunstancias y dinámica de los mercados, ninguna solución táctica que se les oponga será eficaz durante períodos de tiempo sostenidos, y mucho menos probable es que alcance a ser una solución definitiva.

Al logro sostenido en el tiempo de una eficaz “anticipación estratégica”, el Estado deberá sumar la capacidad (también compleja, por cierto) de enfrentar el desafío imponiendo los términos (reglas de juego) que le permitan retomar la iniciativa.

Proponer un cambio paradigmático y analizar y ensayar nuevos encuadres para estos viejos problemas no implica proponer livianamente una sociedad que acepte acríticamente las drogas.

La necesidad de un organismo

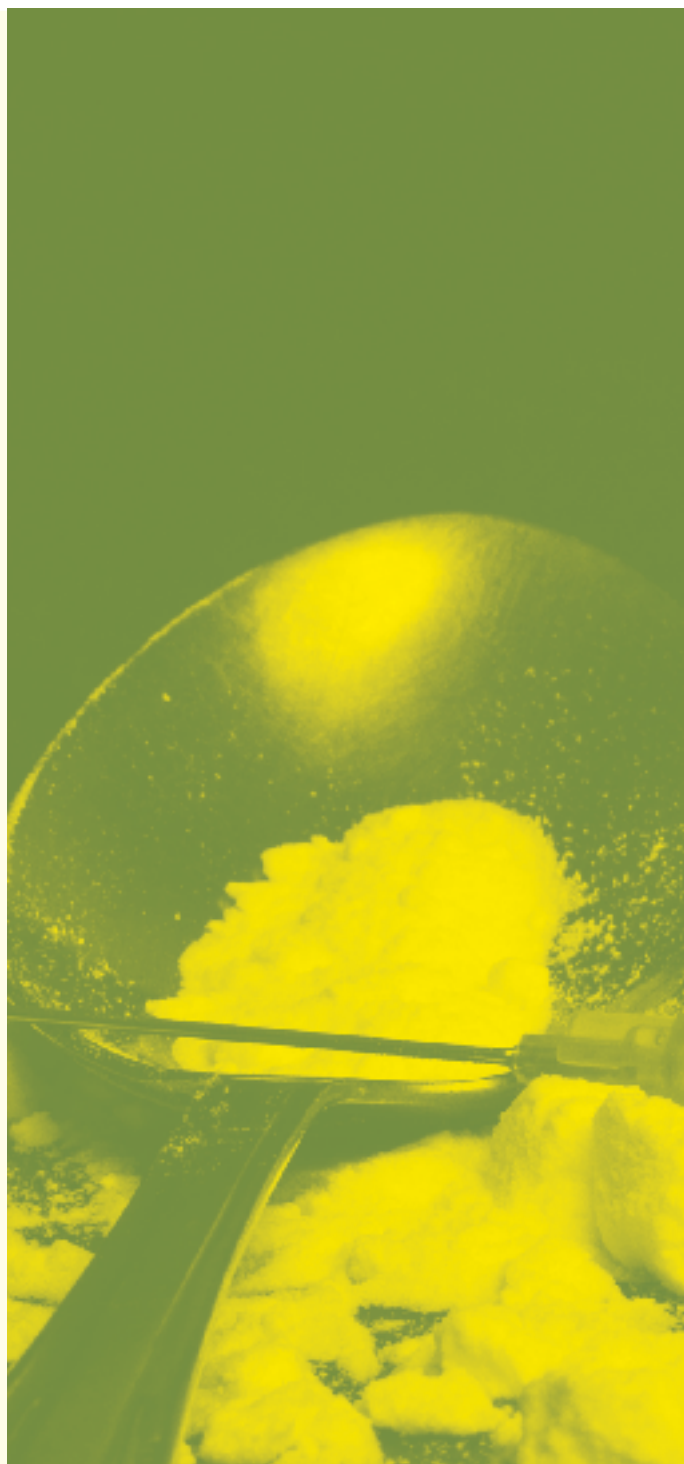
El conjunto completo de la estructura orgánico-funcional que permita este logro debería depender directamente de la más alta autoridad política del Ministerio de Seguridad de la Nación a fin de lograr la independencia, autonomía, dirección centralizada y velocidad en el accionar.

Las acciones requieren una complementación con la disposición de sólidas capacidades de inteligencia criminal y otras áreas de la seguridad ciudadana y disponibilidades tecnológicas de gestión de la información centralizada en un órgano de análisis específico e independiente.

El organismo debería poseer capacidad material de avanzada (incluyendo obviamente tecnología de punta) y recursos humanos profesionales muy capacitados para realizar la mencionada inteligencia, coordinando, supervisando, analizando y distribuyendo, cuando corresponda, toda la información relativa a la narcodelincuencia de y a todos los organismos de inteligencia federales y provinciales.

Del mismo modo, la conducción operacional requiere una centralización con injerencia inmediata del ministro del área, asistido por un organismo de planeamiento y control donde participen funcionarios de alto rango de cada fuerza y especialistas civiles.

Además, con el propósito de dar respuesta inmediata a la operación contra el narcotráfico, la organización responsable debería poseer medios y personal propios. Para ello debería centralizar y coordinar todos los esfuerzos de las fuerzas de seguridad, federales y provinciales, oficiando de integrador y coordinador de todas las acciones contra el narcotráfico.



La Argentina democrática aún cuenta en su hoja de ruta con la asignatura de desarrollar un dispositivo judicial y de seguridad que investigue con eficacia y eficiencia el delito organizado en general y el de narcotráfico en particular.

Hacia una solución estructural del problema de las drogas

Podría resultar llamativo que en momentos en que varios países del mundo y de nuestra región han puesto en análisis sus enfoques y estrategias en torno al problema de las drogas, en nuestro país, en un desatinado intento de construir gobernabilidad a través de anuncios y titulares rimbombantes, vayamos en una suerte de contracorriente respecto de lo que está sucediendo con esta problemática.

Llama la atención, además, que esto ocurra a pocos días de que se inicie, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas, una sesión especial sobre drogas titulada “UNGASS 2016”. En la misma se prevé –habrá que ver finalmente qué se resuelve–, tal como estableció la reciente declaración de Ministros y Ministras de América Latina y el Caribe en la ciudad de Santo Domingo (dirigida a UNGASS), que se promueva *“la facultad que tienen los Estados de formular sus propias políticas de drogas a partir de sus realidades, promoviendo y garantizando el acceso, sin restricción alguna, a la prevención, a la atención integral, al tratamiento, a la rehabilitación y a la reintegración social de la persona”*. No se entiende por qué después de tantos años de frustración, sangre y fracasos, el gobierno nacional resuelve transitar un camino que se ha mostrado invariablemente equivocado. Como precisamente sugiere el ex secretario general de la ONU Kofi Annan, *“las drogas han destruido muchas vidas, pero las malas políticas de gobierno han destruido muchas más”*.

Pero vayamos por partes. Durante la última campaña electoral hemos sido testigos de *slogans* que proponen lisa y llanamente la “guerra a las drogas” o la “guerra al narcotráfico”. Hemos

podido apreciar también la sanción de un decreto (228/2016) declarando la “emergencia de seguridad” en todo el territorio nacional que, entre otras cosas, ha habilitado a la Fuerza Aérea a derribar aeronaves sospechosas de contrabandear narcóticos. En el mismo sentido, las máximas autoridades del Ministerio de Seguridad de la Nación viajaron a fines de febrero a los Estados Unidos para reunirse con las máximas autoridades de varios organismos de seguridad de ese país (el Departamento de Seguridad Nacional, el FBI, la DEA, entre otros), congratulándose del establecimiento de un “renovado vínculo”, según reza la página web del Ministerio de Seguridad argentino.

Si en su momento –cuando nos tocó la responsabilidad ejecutiva de ser oficialismo– cuestionábamos el peligro de que la oposición articulara un discurso demagógico y efectista frente a problemas de enorme complejidad y multidimensionalidad como el del narcotráfico, no podría ser aún más preocupante que desde órganos de conducción del Poder Ejecutivo, las mismas personas persistan en el camino de grandilocuentes titulares y sobreactuados lugares comunes que solo podrán deparar a la Argentina ineficaces resultados y fallidas estrategias que, como demuestra la experiencia regional comparada, no sirvieron para interrumpir la producción ni circulación de narcóticos, y por el contrario, desangraron a sociedades enteras, en particular a sus poblaciones más vulnerables.

En efecto, la cooperación de Estados Unidos con la región en la lucha contra el narcotráfico y la consecuente “guerra a las drogas” promovida particularmente por algunas agencias de este país, ha resultado estrepitosamente ineficaz para controlar el cultivo y producción de narcóticos, como incapaz para neutralizar las redes de comercialización y distribución. Centenas de millones de dólares se gastaron en programas como el “Plan Colombia” o la “Iniciativa Mérida” (México), por citar dos casos emblemáticos, para conseguir transitorias victorias pírricas en términos de erradicación de cultivos y producción de narcóticos y nulos resultados en el control, interdicción o interrupción de las cadenas logísticas de comercialización. Escaso –por poner un calificativo generoso– ha sido el esfuerzo empeñado en atacar a las organizaciones encargadas de administrar (“lavar”), desde guaridas fiscales dispersas por todo el orbe, las ingentes ganancias producidas por este y otros mercados ilícitos. Ni que hablar –comparativamente hablando– del esfuerzo fiscal invertido en campañas de prevención del consumo de drogas ilícitas y en programas de tratamiento a consumidores problemáticos. Paralelamente, América latina –México, América Central y la región andina fundamentalmente– experimentó, a la luz de estas experiencias, un aumento geométrico en los niveles de violencia y en los indicadores de homicidios dolosos y violaciones a los derechos humanos.

Décadas de fracasos llevaron progresivamente a cada vez un mayor número de especialistas, entre los que se destacan varios premios Nobel y destacados líderes políticos, de izquierdas y de derechas, a converger en consensos mínimos que posibilitaran proponer un cambio de paradigma frente a esta problemática y consecuentemente una readecuación de las estrategias desarrolladas. Hace un par de años, en su oficina en la Universidad de Stanford, un periodista preguntaba al ex secretario de Estado de los Estados Unidos George Shultz por qué creía que su país insistía con la misma estrategia hacia las drogas en América latina. Este respondió: *“Porque no hemos sentido sus efectos nosotros mismos. Nos llevó doce años aprender que la Prohibición no estaba funcionando. Estaban Al Capone, y la masacre del día de San Valentín. La violencia estaba aquí. Ahora hemos exportado la violencia, a México, Guatemala y Honduras. Y antes a Colombia”*.

El propio Shultz integra un colectivo titulado “Comisión Global de Política de Drogas” junto a una larga lista de ex presidentes como Cardoso (Brasil), Gaviria (Colombia), Zedillo (México) y Lagos (Chile); el ex secretario general de la ONU Kofi Annan, empresarios y emprendedores como Richard Branson, y destacadas personalidades de la cultura y las letras como Mario Vargas Llosa y Carlos Fuentes. Sería demasiado largo y tedioso nombrarlos a todos. Baste decir que cada vez es mayor el núcleo de países, especialistas y líderes globales que interpretan y se sienten comprometidos a influir positivamente en nuevas formas de analizar el problema de las drogas y en diseñar soluciones superadoras. Con la convicción de que la democracia, el estado de derecho y la protección ciudadana son los principales bienes estratégicos a resguardar.


Alguna vez Albert Einstein describió a la locura como *“hacer lo mismo una y otra vez esperando resultados diferentes”*. Repetir fórmulas que han fallado una y otra vez en la región en un lapso temporal ciertamente largo, esperando de ello obtener un resultado exitoso, no resiste la menor verificación lógica. Es por ello que los conatos bélicos y aproximaciones que hemos apreciado en el último tiempo constituyen, en efecto, una forma de locura. Ciertamente no producto de mentes desequilibradas o aquejadas por neuropatologías, sino más bien consecuencia de la improvisación, la ligereza estratégica, la delegación en las fuerzas policiales y de seguridad de responsabilidades inherentemente políticas, a lo que podríamos añadir cierta inercia demagógica que desgraciadamente continúa afectando a algunos dirigentes. Proponer un cambio paradigmático y analizar y ensayar nuevos encuadres para estos viejos problemas no implica proponer livianamente una sociedad que acepte acríticamente las drogas.



Suele descalificarse a estos nuevos enfoques –a veces arteramente– como ingenua y negligentemente abolicionistas. Nada más alejado de la realidad. El punto de partida es, por el contrario, un estricto análisis costo-beneficio del *statu quo*.

Del mismo modo que el abuso de drogas lícitas como el alcohol y el tabaco entrañan un costo y un daño en términos sanitarios y sociales, cabe esperar que la regulación en la producción, comercialización y consumo de otras drogas (hoy ilícitas) también lo tenga. Por ello resulta un ejercicio muy adecuado, entre otras cosas para el diseño de políticas públicas, mensurar los costos sociales de las drogas legales y los que devendrían de la regulación de algunas que hoy día son ilegales. El punto es el siguiente: no está ni bien ni mal *per se* adoptar un enfoque más prohibicionista o más abolicionista en torno al problema de las drogas. Sin embargo, tomar una determinada postura desconociendo los beneficios y costos de uno u otro encuadre solo puede ser calificado como negacionista.

Resulta central no perder de vista que algunos de los efectos más deletéreos de las drogas no son producto de su consumo por parte de un sector de la sociedad, sino un efecto directo de su condición ilícita. Los niveles de violencia por el control de los canales de comercialización; los “soldaditos” y los “transas”; la



La “industria” del narcotráfico ha evolucionado desde organizaciones basadas y sustentadas en la violencia a organizaciones cada vez más profesionalizadas y tecnificadas, en las que a pesar de que el componente “ejercicio de la violencia” sigue presente, sus operaciones se basan crecientemente en el conocimiento y la aplicación de conceptos y metodologías propias de la empresa moderna.

corrupción policial y política; el desplazamiento de campesinos y pueblos originarios; el lavado de activos ilícitos, entre otros, son fenómenos que solo pueden explicarse por el carácter ilícito de estos mercados, al igual que los altísimos niveles de rentabilidad asociados a la comercialización de esas sustancias. Quizá lo más irónico de este problema, como mencionaba en párrafos anteriores, resulta que mientras buena parte del mundo occidental parece avanzar en una nueva dirección, el gobierno argentino resuelve ir a contramano. Hoy más de la mitad de los estados que conforman los Estados Unidos (exactamente veintitrés) han legalizado el uso médico del *cannabis*; cinco de ellos (Washington, Oregon, Colorado, Alaska y el Distrito de Columbia) han regulado su uso recreativo y es inminente, como sucede en los plebiscitos que se llevan a cabo en cada contienda electoral de ese país, que más distritos se vayan incorporando a estas iniciativas. Sería muy largo detallar toda la legislación comparada, pero baste decir que Canadá y varios países de Europa han regulado la autoproducción, la tenencia, el uso medicinal y el consumo de esta misma sustancia y de otras. En América latina, por citar solo unos ejemplos, hemos visto cómo son varios los ex presidentes que han abogado por enfoques distintos, que preserven la protección de la población por sobre la oferta de

narcóticos que puedan llegar a los Estados Unidos. Inclusive el presidente actual de México, Enrique Peña Nieto, ha propuesto “un debate hemisférico sobre la efectividad del camino que hemos seguido en la lucha antidrogas”. Finalmente, muy cerca de nosotros, Uruguay está llevando adelante un novedoso esquema de regulación del mercado de la marihuana a través de un estricto control estatal de la producción y venta en farmacias de esta sustancia. Se trata de una iniciativa que está dando sus primeros pasos y que hoy es materia de estudio en todo el mundo. Es preciso asumir que la mejor política contra el narcotráfico es aquella que protege la seguridad, la integridad y el desarrollo de todos los ciudadanos, especialmente de aquellos que por su situación de vulnerabilidad social y económica puedan llegar a ser presa fácil de redes criminales de toda índole. La preservación de la democracia y el estado de derecho también tiene que ser el foco en el diseño de políticas públicas y estrategias de acción frente a emporios criminales con la capacidad e incentivos de corromper y cooptar policías, jueces y políticos. Ojalá las autoridades del actual gobierno nacional tengan la claridad de abrir los ojos a las buenas prácticas internacionales, no reincidan más en la trampa de fabricar espejismos electorales y sepan taparse los oídos ante los cantos de sirena.



ELECCIONES NACIONALES

por **JUAN S. PEGORARO**. *Profesor
Consulta UBA*

EL SISTEMA POLÍTICO VIGENTE TIENE COMO OBJETIVO REPRODUCIR Y AMPLIAR EL ORDEN SOCIAL QUE HA IMPUESTO HISTÓRICAMENTE. ESTO VUELVE EVIDENTE SU DEBILIDAD O IMPOTENCIA ESTRUCTURAL PARA RESOLVER O DISMINUIR LA DESIGUALDAD SOCIAL, LO QUE PONE EN CUESTIÓN EL SIEMPRE INVOCADO “ESTADO DE DERECHO”, QUE SOLO SIRVE DE JUSTIFICACIÓN DEL ORDEN SOCIAL DOMINADO POR EL PARASITARIO CAPITAL FINANCIERO ACTUAL.

LAS DEUDAS DE LA DEMOCRACIA

La existencia del sistema político y con él la forma democrática debe considerarse en su realidad, en la forma que existe realmente; no vale para esto las invocaciones retóricas a la democracia que encubren su menguado funcionamiento y que propusiera para ella la Modernidad. Las luchas que se sucedieron en el siglo XIX para modificar el sistema político en pos de conquistar el derecho del pueblo a elegir y controlar a sus gobernantes y darle voz institucional, fue casi una epopeya: pasar del voto censitario al voto universal necesitó de continuadas rebeliones populares que fueron produciendo sustanciales cambios en las relaciones entre dominantes y dominados. Parafraseando a Marx, las clases altas temían que el sufragio universal otorgara el poder político a las clases cuya dominación social debe eternizar y que la burguesía fuera privada de esa garantía política para continuar su forma de dominación; por lo tanto, ella exige al moderno sistema político que los de abajo no avancen y puedan pasar de la emancipación política a la social, y a la burguesía que no retroceda pasando de la restauración social a la política. Actualmente esta tensión sigue presente en las formas democráticas electorales.

Considero que el sistema político está influenciado o mejor dicho sometido por la estructura socio-económica y la existencia en él del *establishment*, cuyo objetivo político es reproducir y ampliar el orden social que ha impuesto históricamente y que siempre trata de naturalizar. Este orden social es la “sociedad” real cuyo observable es un orden social con sus desigualdades, con sus diferencias, con sus jerarquías, con sus múltiples relaciones de dominación y sometimiento.

El *establishment* (“La Elite del Poder”) no es solo un conjunto de personas o empresas sino una trama de relaciones sociales que se propone como objetivo mantener el *statu quo* que se expresa en las formas en las que se objetiva la desigualdad social. El *establishment* está compuesto en la actualidad por los profesionales

de la política (la llamada clase política), los medios de comunicación concentrados que además de moldear subjetividades establecen la agenda de qué debe discutir o aceptar la opinión pública; a esto se agrega el funcionamiento selectivo del Poder Judicial; esta trama o matriz de dominación del capital financiero incluye a empresarios y banqueros que marcan la dirección de la economía política invocando el bien común y el orden jurídico, y también producir el miedo al cambio, a lo desconocido, a relaciones sociales sin orden ni ley.

Hablar de deudas de la democracia es hablar de la democracia realmente existente y por ello de su compleja realidad que ha estado y está presente en diferentes estructuras socioeconómicas, en espacios geográficos y tiempos diádicos y sincrónicos geográficamente y con tradiciones, historias y sujetos sociales singulares.

Propongo como hipótesis para estas reflexiones sobre “las deudas de la democracia” que debemos considerarlas más que como “deudas” de la Democracia, deudas de la democracia realmente existente, evitando su invocación como panacea universal de la vida en común. Por lo tanto ella, *la democracia realmente existente*, será el asunto a considerar, empezando por su diferencia de regímenes autoritarios o dictatoriales que no respetan la voluntad popular para elegir a sus representantes en el gobierno del Estado. No obstante esta crucial diferencia, la voluntad popular expresada electoralmente merece también algunas consideraciones por la presencia en la vida social de los medios de comunicación que formatean en gran medida tal voluntad popular; además nuestra hipótesis es que la voluntad popular en la democracia realmente existente se manifiesta condicionada por el sistema económico-político capitalista, y en especial por la hegemonía del capital financiero que le impone por medio de la desigualdad social sus valores o sus desvalores. Por lo tanto, el sistema político, aun con su énfasis en la elección

democrática de los representantes del pueblo para gobernar, manifiesta su debilidad o impotencia estructural para resolver o disminuir la desigualdad social, que para los sectores sometidos se traduce en formas de su mayor sufrimiento.

Se invoca frecuentemente la falta de *empoderamiento* de los ciudadanos como causa de esta deuda (y de otras) del sistema democrático (electoral) porque no obstante su existencia en la mayoría de los países occidentales su funcionamiento convive con la desigualdad que no solo no se ha reducido en los últimos treinta años sino que se ha profundizado.

Por lo tanto, la relación entre ciudadanía y empoderamiento convive no solo con la desigualdad sino con la funcionalidad de ella para (en) el orden social. Quiero decir su funcionalidad en la medida en que ciertos trabajos son solo realizados por sectores empobrecidos, excluidos, necesitados, por desesperados sociales como diría Zygmunt Bauman.

Propongo así pensar la democracia que se desarrolla bajo un determinado orden social, con sus formas de dominación, con sus desigualdades, con sus jerarquías, con sus diferencias, con sus exclusiones evitando la retórica de la apelación al llamado “sistema democrático”. Retomando la idea de empoderamiento podemos hacernos otra pregunta: ¿qué importancia tiene para la vida social y para la conducta de los habitantes su empoderamiento? ¿Será o tendrá el mismo efecto en un empresario, en un financiero, en un estanciero que para un trabajador en los servicios o en las tareas “sucias”?; estas son necesarias para que los demás puedan vivir decorosamente sin basuras en la calle, o sin muertos insepultos, o sin otras cientos o miles de actividades invisibilizadas por despreciables por todos los sectores sociales. La democracia a la que se apela discursivamente estaría compuesta de hombres libres e iguales que fraternalmente habrían formado lo que se denomina una sociedad, y así evitan considerar que esta, en la realidad, ha sido y es un orden social, que es su observable en la historia humana. Pero nunca hubo “sociedad”, lo que siempre existió es un determinado orden social. Podemos preguntarnos también: ¿es compatible la hegemonía del capital financiero (el actual neoliberalismo) con las formas políticas democráticas? Y la desigualdad social ¿es compatible con la democracia? ¿Es de la naturaleza la desigualdad en el orden social capitalista o es una desviación?

Ahora bien, la forma republicana y democrática ¿se caracteriza por la independencia de los poderes, el ejecutivo, el legislativo y el judicial? ¿Qué es la independencia de esos “poderes”? ¿Cómo se expresa su independencia?

En particular, ¿el Poder Judicial es independiente de qué? ¿Del gobierno? ¿De sus personales ideologías?, ¿o acaso se puede



LECCIONES NACION

El sistema político, aun con su énfasis en la elección democrática de los representantes del pueblo para gobernar, manifiesta su debilidad o impotencia estructural para resolver o disminuir la desigualdad social, que para los sectores sometidos se traduce en formas de su mayor sufrimiento.

concebir a un miembro del Poder Judicial sin ideología? ¿O serán acaso independientes de sus relaciones personales? ¿Son acaso personas que no tienen deseos, pasiones, simpatías, ideología, religión o raza o género o familia o amigos, o compañeros, o compadres? Y esto, ¿no pesa en su concepción del hecho o asunto que debe juzgar? Aplicar la ley proviene de la interpretación de un hecho, de su visibilidad y de su impacto social, de la calidad de la víctima, del victimario, de las circunstancias, de la opinión pública, de la influencia de los medios de comunicación. La existencia en el sistema judicial de una jerarquía de magistrados actuantes es la expresión de diferentes opiniones sobre el evento a juzgar.

Creo que resolver (¿?) esta cuestión de la independencia de los poderes es simplemente una ilusión que les permite a los que la invocan cierta inmunidad social, que se proyecta hacia legitimar su actividad profesional.

Invocar las deudas de la Democracia incluye la relación entre deudores y acreedores, entre dominantes y dominados, entre rentistas y trabajadores, entre patronos y asalariados entre otras múltiples relaciones sociales desaparejas; su satisfacción, de todas maneras, puede estar más cerca de una mejor vida con un gobierno civil y más lejos con un gobierno militar; es necesario además prescindir de la retórica, de la voz altisonante, y tam-

bién de la apelación a tiempos idos o pasados que además son mal conocidos. La democracia en un gobierno esclavista (como era la democracia ateniense) es una contradicción o una apelación al *statu quo*, manteniendo las formas de dominación ya que ¿cómo puede existir la democracia en un régimen de dominación de unos sobre otros? Jacques Lacan dice: “La infatuación del amo es la realidad del esclavo”, y me parece que es un punto de partida a no olvidar; por ello la desigualdad social es parte de un diagnóstico acerca de la realidad democrática y de sus deudas, quizás imposible de resolver solo por ellas.

Hace unos años Norberto Bobbio, en *El futuro de la democracia*, se refiere a los grandes proyectos de la modernidad –y en ello incluye a la democracia–, proyectos que fueron concebidos como nobles y elevados, dice, y el contraste que se nos presenta entre lo que había sido prometido y la realidad social. Bobbio señala seis falsas promesas de la democracia como sistema político:

1) *El nacimiento de la sociedad pluralista*: frente a la idea de un individuo soberano, y por lo tanto de un Estado en la sociedad democrática sin cuerpos intermedios (sin corporaciones o facciones), Bobbio dice que se ha producido lo opuesto. Los grupos (y facciones) se han vuelto cada vez más sujetos de la acción política, como ser las grandes organizaciones económicas, las corporaciones, las asociaciones, los sindicatos, los partidos polí-

ticos y sus facciones y cada vez menos los individuos. El modelo de Estado democrático supuso estar basado en la soberanía popular, que fue ideado a imagen y semejanza de la soberanía del príncipe, como una sociedad monista, pero la sociedad real que subyace en los gobiernos democráticos es de una pluralidad de poderes (policéntrica, poliárquica o policrática) que en sus luchas frente a otros poderes someten a los individuos. 2) También en *el desquite de los intereses* que en la discusión en la Asamblea de 1791 sobre la representación, dice Bobbio, se sostenía que el diputado una vez elegido (por los intereses privados) se convertiría en el representante de la nación y ya no estaba obligado por ningún mandato. Pero en la realidad, esta norma constitucional de la prohibición del mandato imperativo ha sido violada y menospreciada. Se ha instalado un modelo neocorporativo en el que el Estado es cuanto más un árbitro (generalmente impotente) de los acuerdos políticos entre los intereses corporativos o facciosos. 3) *La persistencia de las oligarquías*: Bobbio sostiene que ha sido una falsa promesa la derrota del poder oligárquico de las elites económicas y sociales; esto no merece mayores comentarios a tenor de las realidades que vivimos y cuyo indicador es la desigualdad en el acceso a niveles de ingresos y la calidad de vida. 4) *El espacio limitado de la democracia* en el sentido de que se mantiene reducido el espacio donde puede ejercerse

la participación en las decisiones que atañen a los ciudadanos. 5) *La no eliminación del poder invisible* es, creo, no solo una falsa promesa sino la realidad más amenazante, porque como dice el mismo Bobbio, el tema del poder invisible ha sido hasta ahora muy poco explorado; una excepción fue Alan Wolfe en los finales de los años setenta del siglo pasado, que lo describió en *Los límites de la legitimidad*, dedicándole el capítulo del “doble Estado” (la “diarquía” le llama Wolfe) en el sentido de que existe un Estado visible y otro Estado invisible. Bobbio cree que esto “...más que una falsa promesa en este caso se trataría de una tendencia contraria a las premisas de la democracia: la tendencia ya no hacia el máximo control del poder por parte de los ciudadanos, sino, por el contrario, hacia el máximo control de los súbditos por parte del poder”. 6) *El ciudadano no educado*, y Bobbio aquí hace referencia a la necesidad de la virtud entendida como amor y dedicación a la cosa pública, que ha resultado neutralizada por la apatía política, por el desinterés y la disminución del voto de “opinión” en aras del voto de “intercambio” o el voto de clientela, el voto de apoyo político a cambio de favores personales. En una entrevista de hace unos años en la ciudad de San Pablo, Brasil, Jean Baudrillard decía que la gente, aunque no crea demasiado en los comicios, irá a votar, y los que están en el poder fingirán recurrir al pueblo. La mayoría de las decisiones impor-

Es de preguntarse por la sobrevivencia de estas actividades ilegales en el sistema político que se denomina democrático; esto pone en cuestión el uso del mantra “el estado de derecho” siempre invocado, invocación retórica que sirve de justificación del orden social dominado por un capital parasitario, el capital financiero actual causante de la desigualdad social.

tantes se toman en una suerte de espacio privado de lo político por personajes que conforman el *establishment* que está más allá del control democrático, por su poder social. Pero volviendo al “poder invisible”, como le llama Bobbio, como tal no está sujeto a la legalidad formal y su existencia no es otra cosa que ese poder que actúa tanto en el campo de la legalidad como en el de la ilegalidad; además permanece en los márgenes del Estado, pero también dentro del Estado, en el Estado y con el Estado. Un “poder invisible” que dispone no solo de importantes directores o gerentes de empresas, de CEOs, sino también de jueces, de funcionarios públicos, de abogados, de políticos, de comunica-

dores, de sindicalistas, de militares y de policías y en su caso de sicarios, de los que contingentemente puede disponer, y sobre todo de apoyos institucionales, ya sean estos tanto públicos como privados, religiosos o seculares, y aun populares capaces de movilizar grupos de individuos, frecuentemente pobres. Baudrillard, en la entrevista citada, aludía a la existencia de una red política paralela que conforma la sociedad real fuera de aquella que se invoca formada por representantes del pueblo, con una Justicia que se declama independiente pero que en la realidad también conforma el poder paralelo.

Creo necesario invocar aquí que Robert K. Merton, en la década de los cuarenta del siglo pasado, proponía introducir el análisis sociológico de las conductas ilegales de los grupos de poder en el campo de la política y en el campo de la economía y así sustituir los juicios morales sobre tales conductas que se agotan en adjetivos. Proponía entonces develar la hipótesis de que el “puntero o jefe” político y su maquinaria cumplen funciones positivas (“funciones latentes”) que son parte integrante de la organización de la economía, de la propia estructura económica que se vale de la ilegalidad, que utiliza la ilegalidad en su beneficio y en su reproducción.

La vida en común está regida por un orden impuesto y no por el *affectio societatis*; por eso la ley y el ejercicio de la dominación o de la violencia forman parte indisoluble del control social, ambos necesarios para tal orden. El orden es además un sistema de poder en el que en sus intersticios existen relaciones variadas y múltiples, micropoderes diría Foucault, que establecen lazos sociales como ser personales, familiares, jurídicos, afectivos, legales, ilegales, conflictivos, educativos, de sociabilidad, de dominación, de servidumbre, disciplinarios, cooperativos; en suma, una microfísica de poderes que conforman el orden social. En su interior consideramos como natural la presencia de corporaciones y poderes diversos que se expresan en la tensa relación entre la democracia parlamentaria y el sistema capitalista como orden cultural y económico y conforman esos poderes invisibles a los que aludía Bobbio.

Paradójicamente, el pensamiento sociológico mayoritario hace tiempo ha abandonado paulatinamente conceptos tales como “clase social”, “lucha de clases”, “modo de producción”, “revolución social”, “imperialismo”, que si bien necesitan de una actualización conceptual no pueden dejar de estar presentes en la conciencia crítica al considerar el orden social.

Un fenómeno que sociológicamente no se puede ignorar es que en la actividad económica la distinción legal-ilegal es por lo menos lábil, frecuentemente inexistente y que últimamente se ha puesto de manifiesto por la irrupción de noticias sobre innumerables sociedades *offshore*. Estas guaridas fiscales son el instrumento empresarial para sus actividades ilegales y lo más inquietante es que esos capitales no permanecen en esas guaridas como lo hacía Alí Babá en *Las mil y una noches* sino que ese capital está activo y utilizado por el capital financiero que necesita(n) prestarlo para cobrar un interés y así reproducirse. Esto supone llevar adelante una política para la “creación” de deudores por el medio que sea, deudores que sean personas, empresas y/o países y utilizan para ello formas financieras sofisticadas, además de corromper funcionarios públicos para que endeuden y refinancien sus créditos *ad eternum*; algunos de estos grupos financieros encarnan lo que con benevolencia se les denomina *holdouts* y de manera más común “fondos buitres”, que han contado (y cuentan) hasta con amparo judicial que se suma al amplio mundo de la cuevas financieras *offshore* que se constituyen de manera secreta para cometer ilegalidades. Cuentan además con innumerables lazos sociales entre empresarios, políticos, banqueros, abogados, *traders*, contadores, jueces, propietarios de inmuebles, gobernantes, CEOs, empleados fieles, testaferros u hombres de paja y otros intermediarios necesarios que trabajan coordinados para proteger los secretos financieros necesarios para mantener la impunidad penal y la inmunidad social que les reclaman sus clientes.

Estos grupos utilizan compañías anónimas que históricamente han sido por su carácter accionario una herramienta para involucrar a diferentes sectores sociales en estas maniobras, ya sea de manera consciente o inconsciente. Así pueden disfrazar los orígenes del dinero producto de actividades de lavado de dinero, evasión impositiva, como de ocultamiento de bienes para fines ilícitos y también el dinero proveniente del crimen organizado, el tráfico de drogas ilegales, la trata de personas, o diversas formas de contrabando entre otras actividades ilegales. Es de preguntarse por la sobrevivencia de estas actividades ilegales en el sistema político que se denomina democrático; esto pone en cuestión el uso del mantra “el estado de derecho” siempre invocado, invocación retórica que sirve de justificación del orden social dominado por un capital parasitario, el capital financiero actual causante de la desigualdad social.

NUESTRO PAÍS SE AFERRÓ HISTÓRICAMENTE AL DERECHO INTERNACIONAL, A LA NO-INTERVENCIÓN Y A LA NEUTRALIDAD EN LO QUE RESPECTA A LA UTILIZACIÓN DE SUS FUERZAS ARMADAS. TRAS LAS REFORMAS ENCARADAS A PARTIR DE LA DERROTA EN LA GUERRA DE MALVINAS Y LA RECUPERACIÓN DEMOCRÁTICA, Y TENIENDO EN CUENTA SU TERRITORIO CARACTERIZADO POR VASTAS EXTENSIONES ESCASAMENTE POBLADAS, DOTADO DE UNA IMPORTANTE RESERVA DE RECURSOS NATURALES Y OCUPANDO UN ESPACIO TAN PRIVILEGIADO EN EL ATLÁNTICO SUR, SE VUELVE FUNDAMENTAL REDEFINIR EL ROL DEL INSTRUMENTO MILITAR Y REACTIVAR UN PROCESO DE INTEGRACIÓN PARA LA DEFENSA.

**LA TAREA PENDIENTE
DE LA DEMOCRACIA
EN EL CAMPO DE
DEFENSA.
LA NECESIDAD DE
DEFINIR LA VERTIENTE
ESTRATÉGICA DEL
INSTRUMENTO MILITAR
EN LA POLÍTICA
ESTATAL**



por **KHATCHIK DERGHOUASSIAN**. *PhD en Estudios Internacionales de University of Miami (Coral Gables, FL, Estados Unidos). Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés y de la Universidad Nacional de Lanús*



Popularizado a mediados del siglo XX por el historiador militar británico Basil Liddell Hart, el concepto de *Grand Strategy* se define en general como una teoría que vincula los más altos intereses de un país con sus interacciones diarias con el resto del mundo. En este sentido, el *Grand Strategy* de un país remite a la orientación estratégica de su política exterior y la búsqueda de su “lugar en el mundo” o el espacio que quisiera ocupar en el espacio internacional. Implica, por lo tanto, cuatro consensos/entendimientos esenciales en torno de (a) los intereses; (b) amenazas; (c) recursos, y (d) políticas. El *Grand Strategy* no es ni un aspecto de la política exterior del país y menos la política exterior en su conjunto; más bien vincula las acciones concretas con los objetivos a mediano y largo plazo, y, como toda perspectiva estratégica, establece una relación entre los fines y los medios. No es una denominación oficial en tanto no existen documentos oficiales que formulen el *Grand Strategy* de un país; su importancia y uso es relevante fundamentalmente en el ámbito de los analistas y los académicos que recurren a la teoría para determinar si un país logra articular bien la vinculación de sus acciones diarias con sus objetivos a mediano y largo plazo, si existe un consenso en torno de intereses, amenazas, recursos y políticas para la ubicación del país en la escena internacional como lo revelarían los discursos y pautas de los gobiernos de turno, así como la naturaleza de sus alianzas con otros actores estatales y no-estatales en el mundo. No hay dudas de que todo *Grand Strategy* en su implementación se altera con cambios internos en el país, así como por las alteraciones de la coyuntura internacional; pero, en general, en un contexto histórico dado, cualquier *Grand Strategy* bien articulado refleja una continuidad de principios y da estabilidad a la presencia internacional del país.

La política exterior argentina encontró su rubro desde fines del siglo XIX y en las sucesivas fases, o “ciclos” según caracteriza Roberto Russell en su ensayo *La Argentina del segundo centenario: ficciones y realidades de la política exterior*, marcó la presencia del país en el contexto internacional. Afortunadamente, hasta 1982, en ningún ciclo se hizo uso del instrumento militar; al contrario, la Argentina se aferró al derecho internacional, a la no-intervención y a la neutralidad. No obstante, tampoco se descartó el instrumento militar en el diseño de la estrategia nacional, ni se le negó la importancia. Al contrario, con la creciente indus-

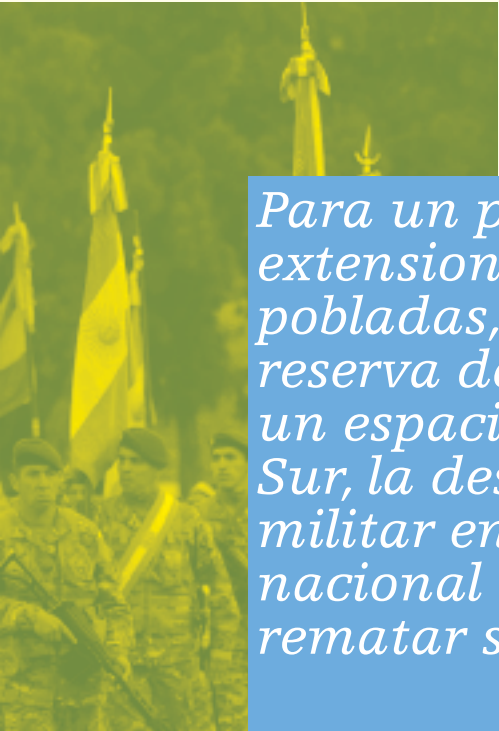
trialización de la economía, los militares empezaron a jugar un rol cada vez más activo en el desarrollo energético, la industria metalúrgica y la investigación en general. Lamentablemente, a partir de 1930, con la complicidad de las clases dominantes, se adjudicaron cada vez más derechos en la política interna y en sucesivos golpes contra gobiernos constitucionales se alejaron cada vez más de las masas populares cuya movilización por la lucha por sus derechos y mayor participación del proceso económico, político y social del país atentaba contra los intereses de la oligarquía y otros sectores conservadores. Aun así, no es paradójico que hasta en el momento más paradigmático del modelo de la industrialización por sustitución de importaciones del gobierno peronista de 1946-1955, el rol de las Fuerzas Armadas y su participación en los grandes proyectos, que incluyeron



también la modernización armamentista y el desarrollo nuclear, fue notable.

Sin negar el carácter fascista del primer golpe de José Félix Uriburu de 1930 y las simpatías que existieron en amplios sectores militares por el autoritarismo nazi-fascista de la época, es factible argumentar que la alienación del *establishment* militar con las masas populares se produjo con la tardía llegada del paradigma de la Guerra Fría al sur de las Américas después de la Revolución Cubana de 1959 y la activa inclusión de los militares sudamericanos en el proceso que desde la siniestra Escuela de las Américas terminaría desarrollando la llamada “Doctrina de Seguridad Nacional” y su implementación en Brasil, Uruguay, Chile y Argentina a través de los sucesivos golpes de Estado desde 1964. La Doctrina de Seguridad Nacional tergiversó esen-

cialmente el instrumento militar que se usó para la represión interna, la masiva violación de derechos humanos y, en el caso del llamado Proceso de Reorganización Nacional en la Argentina (1976-1983), políticas genocidas. En su vertiente externa, la visión estratégica de los militares se basó en las hipótesis de conflicto por disputas territoriales con Chile; la competencia por el liderazgo regional con Brasil, y el intervencionismo en los conflictos centroamericanos. Quizá la mayor paradoja de esta visión es que mientras las doctrinas militares en su vertiente externa se nutrían de las hipótesis de conflicto y competían por la supremacía con los vecinos, las dictaduras no dudaron en cooperar en el Plan Cóndor cuando se trataba de la represión de las insurrecciones populares, una situación que no hace sino recordar la Santa Alianza entre Rusia, Prusia y Austro-Hungría



Para un país caracterizado por vastas extensiones territoriales escasamente pobladas, dotado de una importante reserva de recursos naturales y ocupando un espacio tan privilegiado en el Atlántico Sur, la desestimación del instrumento militar en el diseño de su estrategia nacional es sencillamente una invitación a rematar su futuro.

durante el Concierto Europeo en el siglo XIX post Guerras Napoleónicas...

La derrota en la guerra de las Malvinas (1982) marcó un punto de inflexión en prácticamente toda Sudamérica, donde gradualmente desapareció el paradigma de la Guerra Fría, la Doctrina de Seguridad Nacional y entre 1983 y 1989 se concretaron los sucesivos procesos de redemocratización. Si bien la guerra del Cenepa, o del Cóndor, como se popularizó, en enero-febrero de 1995 entre Perú y Ecuador, cronológicamente fue el último conflicto bélico interestatal registrado en Sudamérica, fue Malvinas el evento con mayor impacto estructural debido al cambio de la política exterior de Washington hacia la región, de un apoyo a las dictaduras militares a la “promoción de la democracia”, que anunció en su momento Ronald Reagan, no casualmente después de la derrota argentina. En términos generales, el aventurerismo del gobierno de Galtieri desafió al mayor aliado de Estados Unidos en el momento de máxima afinidad ideológica entre los gobiernos de turno, embarcados en la cruzada global de la llamada Revolución Conservadora, con la ilusión de la neutralidad de Washington en el conflicto como devolución de gentilezas al rol que los militares argentinos asumieron en las guerras civiles centroamericanas, en lo que en su delirio mesiánico de salvadores llamaban “la Tercera Guerra Mundial”. Washington, se sabe, no solo no permaneció neutral en este conflicto sino que terminó dándose cuenta del negocio riesgoso de confiar en los militares sudamericanos; como se puede constatar, desde los años '80 y sobre todo desde el fin de la Guerra Fría y el fin del conflicto centroamericano, último episodio de la Guerra Fría en las Américas, hay un notable esfuerzo de redefinir el rol de los militares en el lineamiento de las llamadas “nuevas amenazas”, que básicamente significa su reacomodación en una agenda de tareas en los contextos internos como, por ejemplo, la lucha contra el narcotráfico.

Naturalmente, la derrota en Malvinas afectó sobre todo a la Argentina. Como lo sostuvo el *Informe Rattenbach*, la dictadura demostró su total incompetencia, que se reveló en la lectura equivocada de la realidad internacional, los supuestos erróneos a la

hora de decidir lanzar una operación que buscaba “golpear para negociar”, y, sobre todo, la falta de preparación de la aviación, la marina y el ejército para enfrentar a una potencia mundial de segundo rango como era Gran Bretaña. Como lo recuerda Federico Lorenz en su libro *Malvinas. Una guerra argentina*, el episodio puso fin a la fama de Fuerzas Armadas Invictas vencedoras de todas las guerras desde la Independencia hasta la Guerra del Paraguay y la Campaña del Desierto en el siglo XIX. Hoy se sabe que la decisión de apurar la ofensiva, y más generalmente ir a la guerra, fue por la urgencia del desastre económico al cual había llevado la implementación de las medidas neoliberales en lo que constituyeron las primeras experimentaciones “laboratorios” de las teorías de la Escuela de Chicago en Chile y Argentina, explotando el sentimiento patriótico de un pueblo comprometido con la causa nacional de las islas. Lejos de cumplir con los objetivos de las manipulaciones de una dictadura moribunda, la guerra de las Malvinas precipitó el alejamiento del poder de los militares sin dejarles ningún margen de negociación en la transición como sí fue el caso de todos los demás gobiernos de facto en la región. Más adelante, cuando el informe *Nunca Más* desnudó los horrores del politicidio cometido por el Proceso, quedó claro que las Fuerzas Armadas argentinas habían sido tristemente “exitosas” en la violación masiva de los derechos humanos y la desaparición de los propios ciudadanos que supuestamente deberían defender, pero resultaron ser un fracaso en su profesión –sin perjuicio de la valentía y heroísmo de oficiales y soldados que combatieron y a menudo provocaron la admiración de los enemigos, a diferencia de oficiales de alto rango, quienes efectuaban una visita de cortesía, casi de turista, para sacarse la foto y que se rindieron cobardemente sin siquiera oponer una resistencia digna...-. No menos perjudicial resultó la desinformación masiva que pintaba éxitos ficticios para el consumo de los ciudadanos, cuando la realidad mostraba episodios marcados por la derrota y la miseria de muchos soldados.

El desastre económico, la derrota en Malvinas y la revelación de la barbarie del terrorismo de Estado terminaron desprestigiando a los militares. La guerra, decía Heráclito, es “la madre de todas

La Doctrina de Seguridad Nacional tergiversó esencialmente el instrumento militar que se usó para la represión interna, la masiva violación de derechos humanos y, en el caso del llamado Proceso de Reorganización Nacional en la Argentina (1976-1983), políticas genocidas.



Hoy, tanto Unasur como el CDS son siglas que forman parte del museo latinoamericano de proyectos inconclusos a la espera de una reactivación que difícilmente genere interés en tiempos que, otra vez, se caracterizan por el eterno retorno del “fin de ciclo”.

las cosas”, y ningún fracaso tiene un impacto tan profundo en la sociedad y en la política de un país que aquel de una derrota militar que inevitablemente impone una revisión crítica del uso del instrumento militar en el *Grand Strategy* del Estado. Tal fue el caso Estados Unidos después de Vietnam, y del Ejército Rojo después de Afganistán; es cierto, en ambos casos la “derrota” militar es cuestionable ya que tal no había sido el caso de ninguno de los dos ejércitos en el campo de batalla propiamente hablando; la retirada de la guerra en ambos casos fue una decisión política con distintos niveles de impactos internos –más notable en el caso estadounidense, casi irrelevante en el caso ruso–; de todas maneras, ambas guerras dejaron lecciones para aprender. En el caso argentino la revisión del uso del instrumento militar después de la derrota en Malvinas fue radical; se trataba de redefinir la política de defensa que hasta la actualidad se concentró casi exclusivamente en la priorización de la restauración del control civil y lo que Rut Diamint caracteriza como la “democratización” de la defensa –“incompleta” según concluye su detallado estudio *Sin gloria. La política de defensa en la Argentina democrática*–.

Cabría agregar, además, que lo que se ha quedado en el olvido tanto por la indiferencia de la sociedad así como por la irresponsabilidad de los políticos a la hora de competir por los votos de la ciudadanía, es una visión estratégica del rol de las Fuerzas Armadas a la hora de definir el lugar de la Argentina en el mundo, es decir, el rol del instrumento militar en el supuesto *Grand Strategy* argentino. Sin mencionar que voces que de vez en cuando cuestionan públicamente hasta la necesidad de las Fuerzas Armadas vienen a recordar que ese olvido no es solo por conformismo sino que podría transformarse en una arriesgada utopía de la paz. Sin cuestionar el compromiso de la Argentina con el derecho internacional y su vocación pacifista que ha forjado su

Lejos de cumplir con los objetivos de las manipulaciones de una dictadura moribunda, la guerra de las Malvinas precipitó el alejamiento del poder de los militares sin dejarles ningún margen de negociación en la transición como sí fue el caso de todos los demás gobiernos de facto en la región.

identidad en la escena mundial, para un país caracterizado por vastas extensiones territoriales escasamente pobladas, dotado de una importante reserva de recursos naturales y ocupando un espacio tan privilegiado en el Atlántico Sur, la desestimación del instrumento militar en el diseño de su estrategia nacional es sencillamente una invitación a rematar su futuro.

Desde ya se debe aclarar que (a) el argumento no trata tan solo de la indefensa del país; (b) no es una invitación a militarizar la política exterior; (c) no pretende cambiar el compromiso con el derecho internacional y la vocación pacifista de la Argentina, y (d) no se reduce a la discusión del presupuesto de defensa, menos a costa de las prioridades de la salud, educación y políticas sociales para mayor inclusión. Es nada más y nada menos que la consideración de la importancia del instrumento militar y su adecuada profesionalización y empleo estratégico en el contexto histórico de la post Guerra Fría con los ajustes coyunturales inevitables, que es lo que faltó en las tres sucesivas fases del proceso de la reestructuración de la política de defensa después del regreso de la democracia, a saber: restauración del control civil, reforma militar y modernización de las Fuerzas Armadas.

En efecto, la reestructuración de la política de defensa en la democracia empezó con el gobierno de Raúl Alfonsín en los años marcados por el desafío de la transición y la crisis económica entre 1983 y 1989. Entendiblemente en esta primera etapa la restauración del control civil sobre los militares tomó absoluta prioridad. Si por un lado la apuesta en los juicios a los militares y la sanción el 18 de abril de 1988 de la ley 23.554 luego de derogar la antigua ley 16.970 de Defensa Nacional, vigente desde 1966, asentaron las bases firmes para impedir el regreso de los militares al poder y delimitar claramente las áreas de su misión, las sucesivas sublevaciones vinieron a demostrar la vigencia de la amenaza golpista que, lejos de dignificar a los uniformados

como pretendían los llamados “carapintadas”, los desprestigiaron aún más frente a la sociedad, disminuyendo la confianza hacia ellos y, peor aún, atentando contra la profesión. Sin embargo, aunque la política exterior de Alfonsín abrió el camino hacia el desmantelamiento de las hipótesis de conflicto y la integración regional, no descartó el instrumento militar; de hecho, si bien priorizó la defensa de la democracia y abogó por la resolución pacífica de los conflictos, mantuvo la postura tercerista histórica y no puso fin a los programas militares.

Es durante la década menemista (1989-1999), y en un contexto histórico marcado por el fin de la Guerra Fría y el ascenso de Estados Unidos al estatus de la única superpotencia mundial, que en la lógica del giro de la política exterior argentina hacia un alineamiento con Washington y las reformas neoliberales de desindustrialización, liberalización y privatización de la economía, que el instrumento militar cayó en el olvido total; la sobreactuación como vanguardia de las misiones de paz de la ONU en esa época fue ciertamente coherente con la orientación de la política exterior, pero es en el mejor de los casos un autoengaño dar a esta participación un valor estratégico. Fue el único y lamentable argumento para definir el rol de las Fuerzas Armadas y esto refuerza más la tesis del olvido y del desinterés por el instrumento militar en su uso estratégico. Más aún si la etapa superior del alineamiento con Estados Unidos fue el reconocimiento de parte de Washington a la Argentina del estatus de aliado extra OTAN, el gobierno de Menem ni siquiera se sinceró en adecuar una doctrina militar que ayudara al país ser protagonista activo como otros países que gozan del mismo estatus, pese al antecedente de la participación de la guerra del Golfo en 1991, más mediatizada de lo que en realidad fue, y la noble causa de acompañar la intervención estadounidense para la restauración de la democracia en Haití en 1994 que finalmente no aconteció. Puede ser que el gobierno calculó la impopularidad de tanto compromiso, pero también habla de la poca seriedad y del olvido del instrumento militar en su función estratégica para la política exterior del país. Amnistía a los genocidas mediante, los años menemistas se caracterizaron por las primeras reformas de la institución militar, pero en el fondo, y probablemente en un pacto silencioso, dejaron en las manos de los militares el manejo de sus negocios en una suerte de CEOzación de la profesión, acorde con el espíritu del tiempo de la economía de mercado... La oportunidad para una articulación estratégica de la política de defensa se presentó en el contexto del cambio regional de la primera década del siglo XXI, más específicamente en los años 2006-2010, cuando Nilda Garré asumió el Ministerio de Defensa. Con el colapso del modelo económico de los años '90 y la reactivación que vino con la muy favorable coyuntura de los altos precios de los *commodities*, la derogación de la ley de amnistía y el retorno a los juicios por la Memoria, Verdad y Justicia, el abandono del proyecto del área de libre comercio hemisférico


en la Cumbre de las Américas en 2005, el giro estratégico de la integración regional con la creación de la Unión de las Naciones Suramericanas (Unasur) y sobre todo la decisión de establecer un Consejo de Defensa Sudamericano (CDS). El salto cualitativo de una agenda que con las mismas limitaciones presupuestarias retomó la reforma militar se notó en el esfuerzo de la modernización de las Fuerzas Armadas que, lejos de constituir una ruptura con el proceso de institucionalización que había comenzado en 1983, ambicionó la consolidación de los logros desde la Ley de Defensa (1988), la Ley de Seguridad Interior (1992), el Servicio Militar Voluntario (1994), la Reestructuración de las Fuerzas Armadas (1998) y la Inteligencia nacional (2002). Más específicamente, y tal como se resalta en el documento “Modelo Argentino de Modernización del Sistema de Defensa” publicado por el Ministerio de Defensa en 2009, el proyecto de modernización de las Fuerzas Armadas se basó en diez puntos: 1) Estructuración orgánica y funcional del sistema; 2) Organización de una metodología de planeamiento estratégico; 3) Configuración de un sistema optimizado de planeamiento y ejecución logística; 4) Articulación de las áreas de investigación, desarrollo y producción; 5) Consolidación integral regional y cooperación internacional; 6) Promoción de la calidad educativa e integración de las instancias de formación y capacitación; 7) Implementación de la perspectiva de los derechos humanos y de una política transversal en materia de género; 8) Activación del sistema de inteligencia estratégica militar; 9) Fortalecimiento de la vinculación del sistema con la sociedad civil, y 10) Optimización de los mecanismos de transparencia y control público. La implementación de estos procesos requirió la reglamentación de la Ley de Defensa mediante el decreto 727 que el entonces presidente de la Nación, Néstor Kirchner, firmó en junio de 2006. Así, 18 años después de la sanción de la Ley de Defensa, vino su reglamentación, que permitió entre otras cuestiones diferenciar claramente las funciones del Ministerio de Defensa, del Estado Mayor Conjunto y las Fuerzas Armadas, y trasladar a organismos civiles funciones no-militares que, sin embargo, hasta entonces habían asumido los uniformados, como la administración de la aviación civil, el Servicio Meteorológico Nacional y el Servicio de Hidrografía Naval. El proyecto de modernización incluyó también la reactivación del área de investigaciones científicas mediante la reforma de los lineamientos estratégicos, estructura administrativa y régimen de personal del Instituto de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de las Fuerzas Armadas (CITEFA), rebautizado Instituto de Investigaciones Científicas y Tecnológicas para la Defensa (CITEDEF). Todas estas medidas aspiraron, en las palabras de la ministra,





a la “ciudadanización” de las Fuerzas Armadas, a terminar con el divorcio con la sociedad por las prácticas que fueron tan nefastas y degradaron la misión de los uniformados y hacer de la carrera militar una profesión atractiva para los ciudadanos con esta vocación. Es de esta forma, en definitiva, que se podía pensar en el instrumento militar como un factor en la formulación de la proyección estratégica del país superando las argumentaciones malignamente simplificadas que impidieron la consolidación de una política estatal de defensa en esta vertiente como la pelea por el presupuesto, el discurso moralista que confunde la vocación pacifista con la irracionalidad del desmantelamiento de las Fuerzas Armadas y la ingenuidad infantil de negarles su necesidad por la inexistencia de amenazas a la seguridad nacional ignorando totalmente la atención que requieren las vulnerabilidades que la posición geopolítica del país inevitablemente genera.

Sin embargo, esta iniciativa prometedora no tuvo continuidad después de 2010, dejando claro que si por un lado mucho depende del interés y voluntad política de quien está a cargo del Ministerio de Defensa para la instalación del tema en la agenda nacional y el debate público, por el otro falta aún un consenso en torno del *Grand Strategy* y del rol del instrumento militar en su formulación. Tanto la Unasur como el CDS generaron muchas expectativas de consolidación de un nuevo esquema de cooperación en la seguridad en una región privilegiada por la geografía, rica en recursos naturales pero también altamente vulnerable por sus espacios vacíos y la inestabilidad institucional. La continuidad de la modernización de las Fuerzas Armadas posicionaría a la Argentina en la vanguardia de un proceso históricamente original e innovador de construcción de un esquema de defensa común regional. Hoy, tanto Unasur como el CDS son siglas que forman parte del museo latinoamericano de proyectos inconclusos a la espera de una reactivación que difícilmente genere interés en tiempos que, otra vez, se caracterizan por el eterno retorno del “fin de ciclo”... Es cierto que la Argentina no estaba preparada para liderar el proceso que, en definitiva, fue una iniciativa de Brasil que a poco de lanzarla fue perdiendo interés en dar pasos más audaces para consolidar el proyecto. De todas maneras, si la Argentina tuviese voluntad de asumir un rol más proactivo en orientar, si no liderar el proceso, aun cuando Brasil le ponga frenos, sería prueba de un *Grand Strategy* genuinamente articulado con su componente militar, pues se trataría nada más y nada menos que de asignar a las Fuerzas Armadas un rol y una misión a mediano y largo plazo. No ha sido el caso; la definición de la vertiente estratégica de la política de defensa sigue siendo una tarea pendiente de la democracia.



por **LAURA R. RODRÍGUEZ**. *Docente e investigadora en el equipo de Política Educacional del Departamento de Educación de la Universidad Nacional de Luján.*

LAS DEUDAS DE NUESTRA DEMOCRACIA RESPECTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

A MÁS DE TREINTA AÑOS DE LA RECUPERACIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD REPUBLICANA, SE MANTIENEN AÚN VIGENTES LOS RECLAMOS POR UNA MAYOR DEMOCRATIZACIÓN, TANTO INTERNA COMO EXTERNA, DE LAS UNIVERSIDADES. EL OBJETIVO PRINCIPAL ES LA AMPLIACIÓN DE LAS BASES SOCIALES DEL ESTUDIANTADO, PARA PODER QUEBRAR LA PERSISTENTE DISPARIDAD E INEQUIDAD EN UNA SOCIEDAD COMO LA NUESTRA. HACIA ALLÍ APUNTAN LA CANTIDAD Y LA DIVERSIDAD DE PROGRAMAS DE BECAS Y EL FOMENTO DE CARRERAS CONSIDERADAS ESTRATÉGICAS.

En abril de 2013, el número 33 de *Voces en el Fénix* presentó una serie de contribuciones que revisaron los avances, promesas y tareas pendientes de la educación superior en nuestro país, haciendo foco en el nivel universitario. Legisladores, funcionarios gubernamentales, autoridades universitarias, académicos, científicos y representantes estudiantiles aportaron su perspectiva sobre las políticas sectoriales y el funcionamiento de las instituciones, recorriendo una amplia variedad de temas, tales como el sentido de la universidad en la compleja coyuntura mundial, la formación de profesionales, el posgrado y el sistema científico-tecnológico, la caracterización de “viejas” y “nuevas” instituciones, la articulación con la escuela secundaria, la integración regional, y los vínculos de la universidad con la sociedad y, en particular, con los sectores más desfavorecidos. En muchas de esas contribuciones, la democratización aparecía explícitamente como meta y como norte interpretativo para valorar las acciones desarrolladas a lo largo de estos últimos años. Aquí retomaremos algunos aspectos de esas preocupaciones, proponiendo una mirada en perspectiva sobre el tema al que invita este número de la revista: las deudas pendientes de nuestra democracia, centrándonos en este caso en el nivel universitario. Esta pregunta es más que pertinente, en el momento en que, a más de treinta años de la recuperación de la institucionalidad republicana, se produce el cierre de un ciclo político y la asunción de un nuevo gobierno. Un gobierno que, en varios aspectos, propone un cambio de orientación y de prioridades de política educativa a través de medidas que se pretenden superadoras de las limitaciones y fallos en los que habrían incurrido las políticas de la última década, transitando hacia otro proyecto político, económico y social. La preocupación por la democratización de la universidad ha sido una constante a lo largo de la historia de las universidades argentinas del siglo XX. Esa demanda asumió diversos contenidos, acompañando la constitución y disolución de diversos bloques de fuerzas y proyectos sociales, políticos, económicos y culturales hegemónicos. Puede decirse que fue el movimiento de la Reforma Universitaria de 1918 el que la instaló definitivamente en el debate público, no solo como un reclamo de democratización interna de las instituciones, sino también de “democratización externa”, esto es, la ampliación de las bases sociales del estudiantado. Estas dos dimensiones de la democratización fueron enriquecidas por otra demanda, que exigió el cabal cumplimiento de la responsabilidad de las universidades





La década de reformas neoliberales quebró los ejes históricos que habían organizado el debate sobre la democratización en los '80, redefiniéndolos como un problema de eficiencia, competitividad y racionalidad administrativa. Estos conceptos fundamentaron las políticas de ajuste, la desinversión y la mercantilización de la universidad, mientras el Estado se transformaba en un poderoso agente disciplinador.

en la construcción de una sociedad democrática y el compromiso con las necesidades del pueblo, ideal que aspiraba a trascender las fronteras nacionales para expandirse a Latinoamérica. A partir de 1918, y simplificando la complejidad de cuestiones que fueron entrelazándose y conformando la sustancia de esa demanda, el alcance y la definición de lo que implicaba la democratización universitaria estuvieron sujetos a fuertes disputas. Los grandes nudos problemáticos de las políticas universitarias contemporáneas pueden leerse y pensarse desde esa perspectiva. En el caso de la democratización interna, la disputa giró, sobre todo, alrededor del régimen de gobierno de las instituciones y del régimen de autonomía respecto del gobierno nacional (es decir, la combinación pretendida de autonomía y coordinación). En el caso de la contribución de las universidades a la democratización de la sociedad, se trató de una disputa sobre el grado de alineación de las instituciones con cada proyecto político-social triunfante, y por lo tanto, también sobre criterios para juzgar la relevancia y pertinencia de los procesos y productos del quehacer universitario (docencia, investigación, extensión). Finalmente, las discusiones sobre el sentido de la democratización “externa” estuvieron ligadas a los criterios de expansión de la cobertura, el grado de acceso de distintos sectores sociales, la diversificación de las carreras y, finalmente, la discusión sobre la libertad de enseñanza, los agentes educativos y la definición misma del derecho a la educación superior.

La década de reformas neoliberales quebró los ejes históricos que habían organizado el debate sobre la democratización en los '80, redefiniéndolos como un problema de eficiencia, competitividad y racionalidad administrativa. Estos conceptos fundamentaron las políticas de ajuste, la desinversión y la mercantilización de la universidad, mientras el Estado se transformaba en un poderoso agente disciplinador. La crisis de ese proyecto, en 2001, abrió una nueva etapa. Desde 2003, los gobiernos de N. Kirchner y de C. Fernández encontraron una coyuntura internacional que les permitió aprovechar una fase de reactivación económica para implementar políticas que algunos califican como “neodesarrollistas”. Para recomponer la legitimidad del poder estatal, buscaron restaurar su papel en la compensación de las contradicciones generadas por el sistema socioeconómico, dando prioridad a la inversión en educación, ciencia y tecnología. El presupuesto educativo fue aumentado progresivamente hasta alcanzar el 6% del PBI (dejamos de lado aquí las discusiones sobre la precisión de las estimaciones y la calidad de los datos). Un

nuevo cuerpo normativo, que se cerró con la sanción de la Ley de Educación Nacional, mostró, desde el punto de vista legal, el compromiso con los principios de principalidad del Estado y la defensa de la educación pública, bajo el concepto fundante de la inclusión y la ampliación y defensa de derechos.

A pesar de que la Ley de Educación Superior se identifica con el ciclo neoliberal, la sanción de una nueva ley quedó como tarea pendiente. Por lo tanto, las políticas universitarias de los 2000, presentándose como opuestas a la lógica neoliberal, se desplegaron sin alterar muchas de las reglas de juego heredadas de los '90. Por ello, varias de las investigaciones sobre las políticas universitarias del período han tenido como eje preguntas sobre el sentido de los cambios y la presencia de continuidades, proponiendo hipótesis diversas: acomodamiento mutuo entre universitarios y agentes estatales/gubernamentales, mayor permeabilidad a la intervención de diversos "actores" universitarios, ambigüedad en el rumbo de la política, e incluso el carácter no prioritario del nivel universitario en la agenda educativa.

Los cambios más notables en la etapa que se inicia en 2003 atañen a la normalización e incremento sustancial del flujo de recursos presupuestarios a las universidades nacionales (UUNN), esfuerzo financiero que no ha logrado alterar el patrón histórico de extrema rigidez del presupuesto y baja proporción relativa de la inversión en infraestructura. El presupuesto universitario aumentó su participación en el PBI desde su piso más bajo en 2004 (0,48%) al 1,08% en 2013, lo que implicó un incremento de 439%, cuyos efectos fueron neutralizados por el proceso inflacionario iniciado en 2009, y por el aumento en el número de instituciones. Junto con la incorporación de partidas a distribuir, más o menos discrecionalmente por el Poder Ejecutivo (Planillas B y C de la Ley Nacional de Presupuesto), estos programas especiales se han mostrado como dispositivos flexibles que permiten ajustar la partida sectorial en función de la coyuntura financiera, tal como lo demuestra la variabilidad de su peso relativo en el total del financiamiento público transferido a lo largo de los años. El aumento del presupuesto no ha podido quebrar la persistente disparidad e inequidad de la distribución interinstitucional de los fondos, determinada en gran parte por el carácter discrecional de las prácticas presupuestarias nacionales.

En esta década se consolidó y diversificó la herramienta de financiamiento adicional mediante programas instalados en los '90. Además de líneas destinadas a financiar la mejora de la cali-

dad académica, se incorporaron nuevos programas de estímulo a la responsabilidad social universitaria, como los destinados al voluntariado y la extensión. Con el objetivo de revertir el "elitismo" de la universidad pública, se produjo el aumento sostenido, muy notable desde 2009, en la cantidad y la diversidad de programas de becas, en particular las destinadas a estudiantes de bajos recursos y/o pertenecientes a pueblos originarios, y al fomento de carreras consideradas estratégicas. Desde 2003 los montos globales asignados a ellos crecieron más de siete veces, y en 2013 representan alrededor del 3% de la matrícula pública, pero su monto no cubre, en todos los casos, la totalidad de los costos asociados al estudio.

Estas políticas fueron acompañando fenómenos mundiales de creciente desigualdad y fragmentación social, agudización de los diferenciales de ingresos, e inestabilidad del sistema capitalista mundial, palpable en la reiteración de crisis y desequilibrios macroeconómicos, y evidentes en la Argentina, sobre todo desde 2008 en adelante. Nuestras políticas locales adoptaron los diagnósticos y preocupaciones dominantes a nivel global, relativas al mantenimiento de la cohesión social y la gobernanza. La preocupación por la democratización de la universidad fue objeto de una redefinición que se expresó tanto en los medios de comunicación y los discursos públicos como en las producciones académicas. Para algunos autores, y limitándonos a partir de aquí al análisis de la demanda de democratización "externa" –su caracterización y su grado de realización–, se produjo un pasaje desde una definición restrictiva, centrada en el mérito individual y la igualdad de oportunidades, hacia una idea más amplia y compleja: la democratización entendida como "inclusión social". En la base de esta idea se encuentra la preocupación por incorporar a la universidad la diversidad de etnias, género, culturas y colectivos sociales específicos, poniendo el acento en fenómenos de discriminación, que ya no son asociados únicamente –o de manera sustantiva– con los fundamentos económicos de la desigualdad, sino con la distribución diferencial de otra clase de "capitales", como el cultural y social. La mencionada ampliación de la cobertura de becas y su diversificación, las acciones de apoyo y orientación a los estudiantes provenientes de grupos sociales en desventaja, el lanzamiento de programas socioeducativos de transferencias condicionadas, como el PROG.R.ES. AR (que actualmente alcanza a alrededor de 18.000 estudiantes de 18 a 24 años), y la creación de universidades con misiones y

características sensibles a esos sectores, fueron los ejes sobresalientes de la agenda pública.

Desde 2003 se crearon 19 universidades y 3 institutos universitarios públicos, localizados mayormente en el conurbano bonaerense. Se autorizó la apertura de 6 universidades y 6 institutos universitarios privados. Se crearon 6 universidades provinciales (en Córdoba, San Luis, Salta, Chubut, y provincia de Buenos Aires). Y desde 2011, a estas modalidades históricas de expansión institucional se les sumó la creación de Centros Regionales de Educación Superior (CRES), pensados para satisfacer demandas locales de formación mediante la asociación de al menos dos universidades nacionales en un mismo CRES, en diversas localidades provinciales. Este claro objetivo de ampliación de la cobertura legitimó y admitió mayores niveles de heterogeneidad institucional, evidente en la diversidad de formas organizativas, de financiamiento, condiciones materiales, características del cuerpo docente, posibilidades de articular docencia e investigación y/o grado y posgrado, etcétera.

Ahora bien, ¿qué impacto tuvo esta política de expansión institucional y de apoyo diferenciado para los sectores en desventaja, en lo que respecta al cumplimiento de la meta de democratización con inclusión? Para estimarlo, puede ser interesante analizar los patrones de expansión de la última década, incluyéndolos en el período más largo que comienza en 1983. Durante el gobierno radical (1983-89), signado por la normalización, el restablecimiento de la gratuidad y del ingreso sin cupos, el presupuesto fue aumentado sustancialmente al menos hasta 1987, en particular las inversiones de capital. A diferencia del segmento privado –dentro del cual no fue autorizada ninguna institución nueva–, en ese lapso la universidad pública experimentó un fuerte crecimiento de la matrícula: en 1984 aumentó un 82% respecto del año anterior; para 1989, la cantidad de estudiantes se había duplicado, pasando a 698.561 estudiantes, a pesar del agravamiento de la situación económica que desembocaría en la finalización anticipada del gobierno de Alfonsín. Ese ritmo de crecimiento del segmento público nunca volvió a repetirse: si bien registró un au-

Desde 2003 se crearon 19 universidades y 3 institutos universitarios públicos, localizados mayormente en el conurbano bonaerense. Se autorizó la apertura de 6 universidades y 6 institutos universitarios privados. Se crearon 6 universidades provinciales (en Córdoba, San Luis, Salta, Chubut, y provincia de Buenos Aires). Y desde 2011, a estas modalidades históricas de expansión institucional se les sumó la creación de Centros Regionales de Educación Superior (CRES).

Las políticas universitarias de los 2000, presentándose como opuestas a la lógica neoliberal, se desplegaron sin alterar muchas de las reglas de juego heredadas de los '90. Por ello, varias de las investigaciones sobre las políticas universitarias del período han tenido como eje preguntas sobre el sentido de los cambios y la presencia de continuidades.

mento, lo hizo con algunas interrupciones (pequeños descensos en 1993, 2005, 2007 y 2013), mientras que la privada creció continuamente, con excepción de 2002 (claramente por efecto de la crisis de 2001). De esta manera, en estas dos últimas décadas el sector de universidades privadas aumentó su participación en la matrícula de grado/pregrado, pasando del 13% en 1992, al 15% en 2001, y llegando al 21,5% en 2013.

Si comparamos lo acontecido durante la “década neoliberal” (1992-2002) con la década siguiente (2003-2013), lo que observamos es que, tomando 1992 como año base, el alumnado de grado/pregrado del segmento público se duplicó, pero el privado se triplicó. Durante el primer decenio (1992-2002) el incremento de la matrícula pública fue del 80%, y durante el segundo (2003-2013), sólo del 14%. La privada, por su parte, creció 92% en los '90, y 83% en los 2000. El estancamiento relativo de la matrícula pública se aprecia más claramente deteniéndonos en las tasas de crecimiento interanual. La tasa promedio anual de crecimiento entre 1992 y 2013 es de 3,4% en el segmento público y de 6,2% en el privado. Analizando las dos décadas por separado, se observa que el ritmo de crecimiento desciende a partir de 2003 en ambos segmentos, aunque mucho más marcadamente en el público, que además experimenta mayores fluctuaciones; ellas afectan más que nada al número de ingresantes (tasas negativas entre 2003 y 2008, y altamente fluctuantes entre 2009 y 2013),

a pesar del fuerte incremento en las tasas de escolarización secundaria. Este fenómeno ha sido interpretado por A.M. Ezcurra como una dinámica de “inclusión excluyente”, es decir, de un acceso a la universidad pública de grupos que por su bagaje educativo precario y su condición socioeconómica inestable, son rápidamente expulsados o desalentados. El reconocimiento de este problema generó líneas de financiamiento adicional para acciones específicas destinadas a la retención y el acompañamiento pedagógico y la socialización de los ingresantes en desventaja, como por ejemplo las tutorías y la capacitación pedagógica de los docentes, bajo el supuesto de que los principales factores responsables de la expulsión están relacionados con dimensiones intrínsecas al funcionamiento universitario. Algunos señalan que la privatización aparece asociada a un ahondamiento de la segmentación del nivel universitario y a la consolidación de circuitos de *elite*. Sería conveniente analizar en qué medida la segmentación opera tanto *entre* como *dentro* de los segmentos público y privado, generando fenómenos de “incorporación segregada”. En el sector público, los datos muestran que la expansión de instituciones –fuertemente sujeta a criterios de puja particularista antes que a planificaciones y diagnósticos integrales– hace que el aumento de la cobertura opere mediante una fuerte redistribución de ese crecimiento *entre* instituciones, hasta el punto de generar la disminución del



alumnado en algunas, por la competencia que activa entre universidades nuevas y antiguas en una misma región. En el sector privado, la expansión opera creando circuitos diferenciales para sectores privilegiados, circuitos a los que acuden sectores medios, y finalmente otros con ofertas y modalidades destinadas a sectores medios-bajos.

La información de los censos nacionales (1991-2001-2010) proporciona elementos de análisis complementarios, referidos a la evolución del nivel de escolarización de la población. Observamos que la mejora en las tasas netas de escolarización universitaria (sin discriminar sector público o privado) se produjo fundamentalmente entre los dos primeros censos (un 3%), con la advertencia de que ese incremento es tributario de la gran expansión de la matrícula pública entre 1984 y 1988. Resulta interesante notar que durante la segunda década del período (2001-2010) la tasa neta para la población de 18-24 años se estancó en alrededor del 15%; la tasa bruta pasó de 18,4% en 1991 a 25,6% en 2001, y permaneció estable en el decenio siguiente (25,7%). Tomando además otro tipo de datos, como los que entrega la Encuesta Permanente de Hogares elaborados por CEDLAS/CEDLAC, se puede considerar la evolución de las tasas netas de escolarización para toda la educación terciaria (es decir, incluyendo el nivel superior no universitario, cuyo peso relativo en el total del nivel es bastante inferior al universitario) según

quintiles de ingreso. En este caso, la salvedad es que solo proporciona una visión aproximada e indirecta, pues no estamos diferenciando entre nivel superior universitario y no universitario, y por lo tanto estamos sobreestimando la participación de la población perteneciente a los quintiles de ingresos más bajos ya que, históricamente, el nivel universitario ha tenido niveles de selectividad mayores que el superior no universitario. Con esta salvedad, la evolución del porcentaje de jóvenes de 18-23 años asistiendo a establecimientos de educación terciaria entre 1980 y 2013 y universitarios (sin discriminar público o privado), por quintiles de ingreso equivalente, tiene un comportamiento destacable. En primer lugar, entre 1980 y 2003, la tasa neta global se duplicó (pasó del 16 al 34,9%), estancándose entre 2003 y 2013. Y en segundo lugar, que el crecimiento en el primer quintil se produjo *hasta* 1992 y *desde* 2003, pasando de 5% en 1980 a 19% en 2013, lo cual implica que aumentó cuatro veces, lo mismo que el segundo quintil (que pasó de 6% a 24%). Los quintiles 3, 4 y 5 aumentan pero a un ritmo menor, manteniendo su posición privilegiada (para el segundo semestre de 2013, 29,6%, 35,7% y 54,1%, respectivamente). Es decir: la estratificación del nivel superior por quintiles de ingresos, entre 2003 y 2013, muestra una modesta mejora en beneficio de los grupos de menores ingresos, asociados habitualmente con los denominados “nuevos públicos”, o universitarios “de primera generación”.

¿Cómo entender la persistente desigualdad en la universidad, que perjudica a los sectores más pobres, no solo excluyéndolos, sino también incorporándolos de manera segregada e inestable, luego de haber puesto tanto compromiso y esfuerzo en políticas que defienden la integralidad de derechos de colectivos diferenciados para alcanzar por otra vía las promesas del universalismo? La expansión diferencial del segmento privado, a contramano de la “expansión de las oportunidades” en el sector público y de los objetivos buscados por las medidas de política (aumentar las tasas de graduación en el nivel medio, incorporar a los sectores sociales más desfavorecidos a la universidad pública), se explica, por ejemplo, analizando factores relacionados con la “demanda social” (las “preferencias” o “expectativas”), la “oferta privada” (diferenciales de exigencia académica, dinamismo y diversificación del menú de carreras, mayor sensibilidad a las demandas del mercado de empleo, una organización pedagógica e institucional menos expulsora, etc.), o las características de la universidad pública (persistente elitismo, incapacidad para sostener a los “estudiantes de primera generación”, etc.). Pero si bien una explicación en términos de elecciones, mercados y proveedores, de fallas institucionales o incluso en términos de fallos y/o defectos de implementación de medidas políticamente correctas, puede iluminar algunos aspectos de las tendencias analizadas, creemos restringe nuestra mirada a *una* dimensión del fenómeno, aislándolo del resto de los procesos sociales y económicos.

Estamos frente a ciertos límites muy concretos para el logro de las metas pretendidas, al menos en esta dimensión de la democratización con inclusión. Más allá de sus intenciones, la estimación de la potencialidad o impacto igualador de las políticas sectoriales en los últimos diez años, requiere, desde nuestro punto de vista, no solo estudios e investigaciones más amplias y en profundidad –que alcancen al nivel como un todo y contemplen las peculiaridades regionales– sino también un debate y reflexión sobre los supuestos que fundamentan las políticas, y sobre los modelos teóricos con los que los académicos e investigadores los estamos analizando. Para contribuir a la democratización de la sociedad argentina, el campo académico y científico debería ser capaz de pensar la realidad *confrontando* con las herramientas conceptuales del pensamiento dominante, pero muchos de nuestros análisis toman prestados diagnósticos y concepciones difundidas por organismos y expertos transnacionalizados, que han ido achicando los espacios de discusión, y estrechando los marcos de reflexión. ¿Es suficiente un análisis que privilegia valores y modelos ideales de manera abstracta, sin reconocer el movimiento concreto de la universidad y sus contradicciones, y las del sistema edu-

cativo como un todo? ¿Es posible achicar la “deuda democrática”, asegurando para todos y todas el “derecho a la formación universitaria” en un sistema cada vez más segmentado? ¿O en una universidad pública en la que el trabajo docente es cada vez más precario, sometido a múltiples demandas, y crecientemente sujeto a controles burocráticos? ¿Es posible que intervenciones sectoriales pueden democratizar la Universidad, cuando en la sociedad argentina se ha acentuado el trabajo no registrado, el carácter estructuralmente transnacionalizado y dependiente de la economía, la fuga de capitales y la desinversión, dificultando cualquier previsión sobre las necesidades de formación de la fuerza de trabajo en términos de una estructura productiva? ¿Sabemos qué esfuerzos presupuestarios deben hacerse para seguir achicando la desinversión histórica en educación? Cualquier análisis acerca de las “deudas de la democracia con la universidad” deberá reconocer que la mejora real de las condiciones educativas –y de salud, trabajo, etc.– de una sociedad, está condicionada por el grado de articulación entre el proyecto político de los sectores hegemónicos en el bloque de fuerzas, y los intereses del proyecto económico dominante, y que las contradicciones entre los objetivos de las políticas y sus resultados deben buscarse, en última instancia, en las formas en las que se produce esa articulación.



Con el objetivo de revertir el “elitismo” de la universidad pública, se produjo el aumento sostenido, muy notable desde 2009, en la cantidad y la diversidad de programas de becas, en particular las destinadas a estudiantes de bajos recursos y/o pertenecientes a pueblos originarios, y al fomento de carreras consideradas estratégicas.



LA ARGENTINA DEMUELE PERMANENTEMENTE LAS BASES DEL CRECIMIENTO ENDÓGENO. ESTE MOVIMIENTO PENDULAR NO HACE OTRA COSA QUE RETRASARNOS EN EL CONCIERTO DE LAS NACIONES Y EN LA CREACIÓN DE RIQUEZA. MIENTRAS NO ASUMAMOS QUE LA DOMINACIÓN ECONÓMICA VIENE SIEMPRE ACOMPAÑADA POR UNA DOMINACIÓN CULTURAL, Y QUE NO HAY SUSTITUTO A LA INVERSIÓN PÚBLICA PARA LA INNOVACIÓN, LA IDEA DE POBREZA CERO Y LA DE BIENESTAR PARA TODA LA POBLACIÓN SE ALEJAN MÁS Y MÁS EN EL HORIZONTE.

EL DESARROLLO AUSENTE

por **BRUNO CAPRA**. *Ingeniero Electromecánico UBA. Fundador y Presidente Honorario de la Cámara de Industriales de Proyectos e Ingeniería de Bienes de Capital de la República Argentina (CIPIBIC). Integrante de la Central de Entidades Empresarias Nacionales (CEEN) y del Instituto de Energía Scalabrini Ortiz (IESO)*



El autor agradece la crítica constructiva de Grazia Civinini durante la realización de este escrito.

Intento un tema importante que sistemáticamente descuidamos en nuestra sociedad. Ni en la Argentina ni en los hermanos países suramericanos tenemos códigos comunes, o sea, no tenemos una cultura establecida que nos guíe en pensamientos compartidos en temas de desarrollo y tecnologías aplicadas, que nos permita tomar decisiones soberanas, coherentes con nuestros intereses. Los avances de la última década fueron en el sentido correcto, pero resultan insuficientes. Imaginemos que hace diez años en la Argentina hubiésemos podido enfocar adecuadamente el tema del máximo desarrollo lográble con distribución equitativa del ingreso asociada, y realizar consecuentemente las transformaciones sociales necesarias y eso hubiese disparado fuerzas productivas potenciales, siempre presentes y siempre desaprovechadas. Hoy nuestro Producto Bruto Interno podría ser de aproximadamente el doble del que tenemos si hubiésemos crecido a un 7% anual. Si hubiese sucedido veinte años atrás, el PBI sería, a igualdad de factores, de cuatro veces más que el de ese entonces.

Perpetuamente demolemos las bases de nuestro crecimiento endógeno, sin profundizar lo que sucede con este potencial que una y otra vez demuestra que es posible de ser desarrollado. En los últimos años se ha demostrado dicha posibilidad, siempre en vía de excepción y no en forma ordenada como sería de desear para su maximización. Me refiero a los ejemplos de los satélites de comunicaciones, el embrionario cohete propulsor, los radares de Investigaciones Aplicadas (INVAP), el incipiente avance de la Fábrica Argentina de Aviones (FAdeA), las actualizaciones de Atucha II y los pequeños pero cualitativamente importantes avances del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, la oferta nacional de construcción de represas hidroeléctricas, entre otros muchos y múltiples objetivos más, posibles, deseables, pero nunca encarados como para ser ejecutados.

Podemos recordar que en sus épocas, sobre la base de la actividad de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), se creó, con decisiones específicas basadas en el conocimiento tecnológico (hoy el ecosistema tecnológico), el desarrollo de las

centrales generadoras de energía eléctrica en base a la fisión del uranio natural, las comúnmente llamadas "centrales nucleares". El uranio natural nos dio a los argentinos un posicionamiento estratégico muy importante, ya que esa tecnología nos permitió dominar totalmente el ciclo de la producción del combustible de las centrales y de la fabricación de las centrales mismas.

Todos estos ejemplos, y hay muchos más, marcan claramente que la Argentina puede, que tiene gente que puede, pero ¿qué es lo que pasa que no conseguimos que se marquen tendencias, sino solo hitos dispersos en el tiempo y lugares?

La única respuesta es que parece que no hemos asumido aún que la dominación y la depredación permanente que empezaron a partir de nuestro pasado colonial siguen vigentes entre nosotros y en nuestro continente suramericano. Ahora no es más el Imperio Británico, ni siquiera tanto el nuevo Imperio de los Estados Unidos, son fundamentalmente las transnacionales, las que en la competencia por la globalización conquistan mercados con y para los cipayos locales que aprovechan, y a la vez profundizan y eternizan, nuestras condiciones estructurales dependientes. Parece que aún no aprendimos que la dominación económica viene siempre acompañada por una dominación cultural. Escuchamos, "compramos" y naturalizamos las explicaciones que ellos construyen y nos bombardean a diario los poderes reales de nuestros países, mensajes bien acompañados por los muchos medios de comunicación que les son funcionales.

Posible cambio

Actualmente con la evolución de los derechos humanos (DD.HH.), la situación, si miramos con atención, se pone más en relevancia, porque cada vez resulta más claro que no podemos garantizar los derechos de nuestros pueblos sin tomar parte activa de esta evolución. Los DD.HH. son progresivos e irreversibles; un nuevo derecho ejercido no excluye ni deja sin efecto un derecho anterior. Son las condiciones sociales, la conciencia colectiva, lo que produce la ampliación real de los derechos, un ciclo virtuoso que se vuelve perverso entre nosotros, cuando no están dadas las condiciones para cumplirlo, volviéndose en contra del desarrollo; por ejemplo la minería, a la cual generalmente se la justifica como generadora de empleo, solamente.

Función social

Todavía no hemos podido incorporar en la sociedad que la industria cumple la función social de ser generadora y distribuidora de riqueza y más: que **la industria es la gran creadora de clase media**, atributo que no tienen las otras actividades extractivas que abundan en nuestro territorio, o sea, no podemos tener una población de clase media extendida sin una difundida industria de alto valor agregado local, para diferenciarlo de los enclaves productivos de la Argentina como son las fábricas automotrices, las cuales son muy poco útiles para el desarrollo endógeno por el exceso de divisas que consumen y por la poca calificación relativa de su mano de obra y que, como parte del poder local, bloquean el crecimiento de actividades productivas nacionales de capital interno, interesadas en participar del mercado con partes o vehículos. Si el mercado es propio, es defendible con los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) que postulan “*Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación...*”; “*...los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales... En ningún caso se podrá privar a un pueblo de sus propios medios de subsistencia*”. Para tener esto plenamente vigente, hay que considerar que los tratados de DD.HH. tienen mayor jerarquía legal que las leyes comunes y de los tratados internacionales que el país hubiese firmado con anterioridad.

Algo equivocamos para retrasarnos tanto en este campo de la creación de riqueza en términos modernos de alto contenido tecnológico; no anduvimos bien y debemos considerar que no hay sustituto a la inversión pública para la innovación.



Historia industrial

La industria moderna se inició en Inglaterra como consecuencia de la invención de la máquina de vapor a fines del 1700. Se considera a la suma de sus aplicaciones a inicios del 1800 como el inicio de la era industrial moderna. Eso determinó que surgiera algo nuevo en el mundo, algo no conocido en la Inglaterra de entonces, donde solo había nobles y plebeyos, surgió la “clase media”. Se creó una gran prosperidad que crecía rápidamente, a medida que se encontraban las reglas que regían ese nuevo fenómeno social que era la industria moderna. Se necesitó rápidamente de gente con habilidades específicas que se tuvieron que preparar y ampliar mucho la categoría de los oficios que se siguen expandiendo al día de hoy. Lo mismo pasó con las profesiones que en los países con crecimiento industrial se puede medir por la cantidad de ingenieros que se incorporan anualmente a la sociedad. Las habilidades adquiridas habilitan para trabajos bien remunerados. Antes de la era industrial la forma de acceder a las riquezas en el viejo mundo era solo la herencia o pertenecer a la nobleza.

Esta novedad de la industria en el siglo XIX se extendió poco a poco por todos los dominios de Inglaterra, con la particularidad de que los Estados Unidos se independizaron con un desarrollo propio. Fue apreciada y copiada por los países europeos con avances en distintos rubros, que tardaron largos años en diferenciarse, y también fue replicada autónomamente en muchos otros lugares de lo que hoy llamamos tercer mundo, donde en general desaparecieron luego, destruidos por los mismos ingleses que anulaban a sus incipientes competidores cuando entraban en esos mercados a comerciar. En una segunda ola mundial de industrialización se vieron todos los ejemplos después de la Segunda Guerra Mundial, con las reglas estudiadas por el legendario MITI –Ministry of International Trade and Industry– del Japón, que fueron luego copiadas por los países de Oriente, como Malasia, Corea, Taiwán, Singapur, China y otros. En la Argentina se recorrió un camino intermedio compuesto por relevantes avances locales y destrucción periódica de los mismos por los poderes dominantes del momento, aliada a la dominación cultural, lo que sigue ocurriendo en la segunda década del siglo XXI.

Oligarquía

Si bien el surgimiento de la clase media hoy nos parece una cosa común y hasta natural, este fenómeno de la humanidad solo tiene un poco más de dos siglos de desarrollo, y los países que han entendido las reglas que lo impulsan, las han aplicado y las siguen aplicando en su propio beneficio.

Ahora las clases dominantes de la oligarquía tienen posición. ¿Cómo puede este mero intercambio comercial, financiero y económico con libertades respecto de las regulaciones, que implica el beneficio de unos pocos, garantizar el Derecho al Desarrollo de los Pueblos que abarca también el respeto, la protección y la promoción del conjunto de los DD.HH., incluidos los medioambientales, para todos los grupos e individuos, en especial para los más pobres, vulnerables y desfavorecidos? Simplemente: **no puede**.

Visión de cambios

La producción de bienes consiste siempre en la transformación de ciertos bienes en otros por medio de la acción humana con el apoyo de herramientas, máquinas e instalaciones, conjunto al que llamamos “valor agregado” (VA). Esta cadena de valor puede empezar desde los minerales, los productos semielaborados o insumos que recibe el fabricante como productos terminados desde un proveedor y al que él como productor del bien final que va al consumo, le agrega el valor que da razón a su existencia.

Todas estas funciones humanas implícitas y explícitas funcionan a su vez como distribuidoras de riqueza. Para que todo esto funcione como riqueza de la nación se deben cuidar los detalles de toda la cadena de creación de riqueza y considerar siempre el “cómo” se hace lo que se necesite en nuestro mercado de consumidores. Ese “cómo” importa mucho, poco o nada en la visión de los sectores, según les importe la soberanía tecnológica y por lo tanto política que cada acción conlleva.

Para lograrlo es indispensable no soslayar el rol activo del Estado como ocurre en los Estados Unidos, en Alemania, Francia, Japón y otros países desarrollados, donde el Estado siempre interviene en todas las decisiones vinculadas con estos temas, aunque en el discurso que la sociedad argentina ha “comprado” pasivamente nos quieran convencer de que lo más importante es la libertad de los mercados, tema que se fuerza a entrar en el “sentido común” local, que es el sentido que les dan los intereses dominantes a los temas que ellos manejan o que quieren conservar en la esfera de su dominio o influencia.

¿Qué pasa hoy?

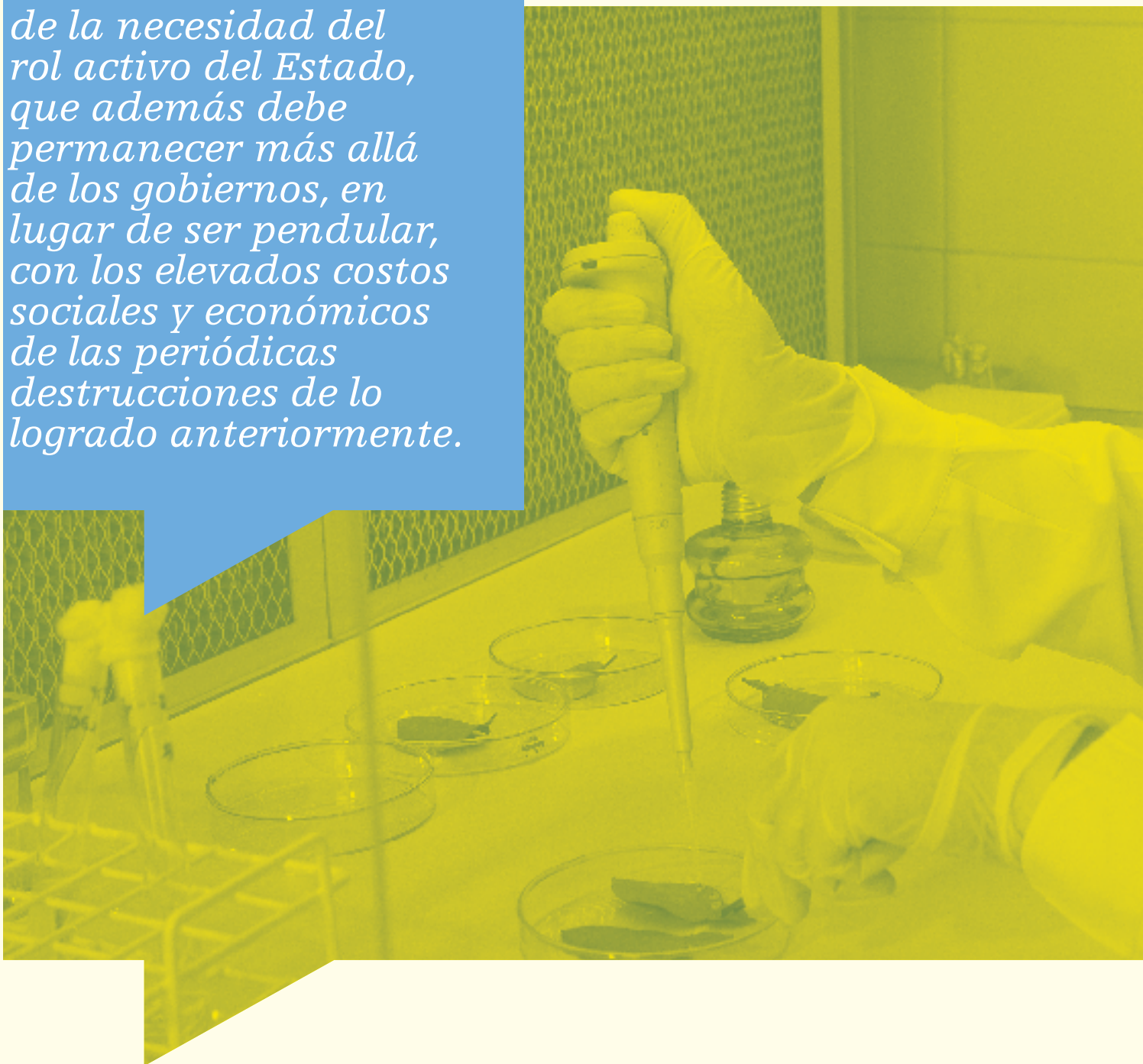
Por el retiro de la Argentina de la carrera hacia el futuro que estamos viviendo en estos meses de macrismo, ahora es el momento apropiado para incorporar como sociedad la esencia de la necesidad del rol activo del Estado, que además debe permanecer más allá de los gobiernos, en lugar de ser pendular, con los elevados costos sociales y económicos de las periódicas destrucciones de lo logrado anteriormente. Esto que los economistas llaman *stop and go*, destruye todos los avances dinámicos en cada *stop* que consiguen, mientras las actividades con rentas se mantienen.

Un proceso de producción/fabricación, soberano e independiente de factores exógenos no deseados, con la participación activa, permanente y estable del Estado, nos hubiese dado un nivel de vida muy alto y envidiable. No hay en este camino un límite superior, todo lo que queramos consumir aquí lo podemos orientar y fabricar. Lo que no podemos evitar es la discusión, la orientación y las frecuentes correcciones de la planificación orientativa, con todos los factores incluidos para que ese crecimiento sea el mayor posible, sin caer en los *stop and go*.

¿Por qué no nos pasa eso de crecer rápidamente ni podemos plantearnos el hacerlo? En nuestra cultura no está claro que seguimos siendo países dependientes de nuestras propias elites dominantes y que lo que estas hacen es cuidar sus propios intereses de quedarse con la mayor parte de las riquezas, preferentemente en forma de rentas, con lo cual la mayor parte de las veces inhiben el desarrollo y no contemplan el conjunto de los intereses nacionales.

La dominación y la depredación permanente que empezaron a partir de nuestro pasado colonial siguen vigentes entre nosotros y en nuestro continente suramericano. Ahora no es más el Imperio Británico, ni siquiera tanto el nuevo Imperio de los Estados Unidos; son fundamentalmente las transnacionales, las que en la competencia por la globalización conquistan mercados con y para los cipayos locales que aprovechan y a la vez profundizan y eternizan nuestras condiciones estructurales dependientes.

Por el retiro de la Argentina de la carrera hacia el futuro que estamos viviendo en estos meses de macrismo, ahora es el momento apropiado para incorporar como sociedad la esencia de la necesidad del rol activo del Estado, que además debe permanecer más allá de los gobiernos, en lugar de ser pendular, con los elevados costos sociales y económicos de las periódicas destrucciones de lo logrado anteriormente.



Futuro

Vivimos en un dilema permanente sobre lo que acá se puede hacer y lo que no, poniendo en juego criterios de productividad a través de una regla espuria como es el tipo de cambio, y comparamos el precio de lo producido valuado por ese tipo de cambio mientras dejamos sin ocupación a franjas de población argentina. De eso se deduce que no discutimos **valor** sino solo **precios**. Esta confusión nos lleva a incumplir con la Declaración Universal de los DD.HH. en los DESC, que postulan que *“...solo puede realizar el ideal del ser humano libre exento del temor y la miseria si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales tanto como de sus derechos civiles y políticos”*. ¿Puede una discusión de precios ser más fuerte que este texto de nuestra Constitución nacional? Hasta ahora así fue.

Esto nos pone en consideración el falso dilema acerca si en base a un análisis comparativo de precios puedo dejar desvalidas significativas franjas de población que consideradas con otra combinación de razonamientos estarían incluidas. Este es un ejemplo de cómo se viola el Derecho Humano al Desarrollo Progresivo. ¿Es válido pensar que podemos dejar a franjas de población sin inclusión social por no poder pensar mejores formas de combinar nuestros factores de producción/inclusión? No tenemos ningún derecho que supere el derecho de esos excluidos de ser incluidos, así sea con mayores precios de los que da el tipo de cambio. Como ejemplo, en los Estados Unidos la legislación permite y facilita, para estas manifestaciones de pobreza, que se utilice el poder de compra estatal con precios hasta un 60 por ciento mayores.

¿Qué expresamos con “El desarrollo ausente” con que titulamos este ensayo? Es justamente que la Argentina, en base a razonamientos dependientes, no tiene en cuenta las realidades disponibles y que esa propensión al no aprovechamiento de los factores en aras de razonamientos circunstanciales y opacos, sucede impulsada por los sectores dominantes para consolidar sus propios negocios. Esto, sin que buena parte de la sociedad

lo perciba, va en contra del desarrollo soberano, que es el único que distribuye la riqueza mientras la crea, y merece recordarse que esa riqueza es sensiblemente mayor que la creada en el modo dependiente.

Modificar esto parece simple, pero es muy duro. Si se empieza y se sigue, se aclaran socialmente las cosas, se identifican a los que se oponen, se actúa y se arbitran las medidas para que todo funcione y se toma conciencia de que hay que incluir como tema de debate la velocidad del desarrollo lograble y las etapas del mismo, será posible el posicionamiento de los factores para una etapa siguiente en que mejoren cada vez más nuestras aptitudes. Lo que nos está pasando a través del tiempo es que nos atrasamos en el concierto de las naciones y vamos perdiendo posicionamiento en forma constante. Así, hace un siglo éramos el 8° país del mundo en términos de producto bruto per cápita y hoy andamos alrededor del puesto 70 de esa misma escala. Algo equivocamos para retrasarnos tanto en este campo de la creación de riqueza en términos modernos de alto contenido tecnológico, no anduvimos bien y debemos considerar que no hay sustituto a la inversión pública para la innovación. Es cuento que lo privado, “liberado”, dé un mejor resultado.

El gobierno actual ha dado pasos en contra de estos avances necesarios, como por ejemplo detener el tema del Arsat 3, o los titubeos en Atucha III, o la implementación de los sistemas de energías renovables por fuera de la industria argentina, el desarme de las industrias militares sin plantear alternativas, pensar en firmar las salvaguardas adicionales del tema nuclear, discontinuar la TDA gratuita, etc. Pareciera que el plano inclinado del deterioro relativo perpetuo no se ha detenido aún y nuestro presidente Macri y su equipo gustan de inclinarlo un poco más cada día. No han percibido que resulta muy claro que las detenciones de inversión estatal que se suceden dan como resultado el retiro de la Argentina de la carrera para el futuro y nos alejan de la idea de pobreza cero y tanto más de la de bienestar para todos y todas.

A dark, industrial scene featuring a large, complex machine. A bright orange glow emanates from a point on the machine, likely a welding or cutting process. The background shows a dimly lit factory floor with structural elements and other machinery.

por MARTÍN SCHORR. CONICET.
Docente en UBA y UNSAM



DEMOCRACIA, INDUSTRIA Y MARCOS CONCEPTUALES

EL DESARROLLO FABRIL CONSTITUYE UNA CONDICIÓN DE POSIBILIDAD DEL DESARROLLO EN SU SENTIDO MÁS AMPLIO. EN ESE MARCO, LA DEUDA DE NUESTRA DEMOCRACIA ES ALCANZAR UNA INTERVENCIÓN ESTATAL PLANIFICADA, SOSTENIDA Y DINÁMICA QUE PROMUEVA Y ASEGURE EN EL MEDIANO Y LARGO PLAZO UN REPARTO EQUITATIVO DE LA RENTA NACIONAL Y LA CONFORMACIÓN DE UN SISTEMA INDUSTRIAL INTEGRADO, ÚNICO MECANISMO CAPAZ DE REVERTIR LOS EFECTOS REGRESIVOS DE LOS LARGOS AÑOS DE NEOLIBERALISMO EXTREMO Y LOS ASPECTOS CRÍTICOS DE LA TRAYECTORIA FABRIL BAJO LA EXPERIENCIA “NEODESARROLLISTA”.

“El problema radica en que la dimensión alcanzada por la economía argentina y el contexto internacional convierten en no viable una estrategia económica concentrada en la especialización del país en torno de sus ventajas comparativas estáticas... con esta política económica sobran 2 millones de kilómetros cuadrados y 15 millones de habitantes”.

Aldo Ferrer, 1977

Las deudas de la democracia en materia de política industrial son múltiples. En este ensayo nos focalizamos solo en una de ellas: aquella que se vincula con la necesaria revisión de los marcos conceptuales que dieron sustento a muchas de las políticas aplicadas por gobiernos de distinto signo político y adscripción ideológica, signando la trayectoria industrial en las últimas décadas.

En concreto, se espera aportar una serie de ejes argumentativos para confrontar con aquellos sectores académicos, políticos y empresarios que, con amplio consenso social, plantean de modo recurrente que la mejor opción para la Argentina pasa por consolidar un perfil de especialización productiva estrechamente ligado al procesamiento de recursos básicos (derivados de los sectores agropecuario, hidrocarburífero, el enclave minero y unos pocos *commodities* industriales). Es decir, por la preservación y la potenciación del *statu quo* productivo resultante del largo período de vigencia del neoliberalismo en nuestro país (1976-2001) y, en varios aspectos, de la evolución económica e industrial en la posconvertibilidad al calor de un difuso “neodesarrollismo”.

Para estos sectores la mejor estrategia nacional pasa por fortalecer aún más al reducido universo de actividades consideradas “eficientes” dados sus costos absolutos y relativos de producción (y, por esa vía, a los grandes capitalistas que las controlan, objetivo que naturalmente no se declama). Y dejar que el “resto del mundo” nos provea de todos aquellos productos cuya elaboración local resulta “ineficiente” y, por ende, innecesaria (como buena parte de los bienes industriales). De allí que para sus defensores, esta estrategia debe necesariamente articularse con esquemas amplios de liberalización que propicien un intercambio comercial “eficiente”. Y también que carezca de sentido gastar esfuerzos y recursos en diseñar e instrumentar un programa de industrialización que persiga la integración y la diversificación del entramado industrial (en todo caso, la intervención estatal

debe focalizarse en el apoyo a aquellos nichos de “eficiencia” existentes en el ámbito productivo y garantizar la mencionada apertura comercial y un régimen macroeconómico afín a la concreción de tales propósitos).

Se trata de los preceptos básicos que “ordenaron” la mayoría de las políticas económicas aplicadas en el país en las últimas décadas, las que derivaron en una acuciante desindustrialización que se expresa, entre otras cosas, en un acentuado repliegue de la estructura fabril hacia actividades ligadas con la explotación de recursos naturales, la producción de *commodities* y dos sectores de armadura como el automotor y la electrónica de consumo emplazada en Tierra del Fuego, así como en el desmantelamiento de las manufacturas de mayor complejidad y densidad tecnológica. Dadas las estructuras de mercado prevalecientes en el nivel doméstico en las diferentes ramas industriales, no resulta casual que esta reestructuración regresiva del sector fabril se haya dado de la mano de una fenomenal concentración y centralización del capital, que se refleja en la consolidación de un puñado de grandes empresas y grupos económicos (mayoritariamente de capital extranjero) y un marcado retroceso del segmento de las pymes. A su vez, todo esto repercutió negativamente sobre el mercado laboral, la distribución del ingreso y la configuración regional de la producción industrial generada en el país.

En contraste con esta visión predominante, cabe recuperar los señalamientos de uno de los principales estudiosos del proceso de industrialización de América latina, Fernando Fajnzylber, quien en 1983 nos decía: “Parecería claro que la respuesta neoliberal, que enfrenta las precariedades de la industrialización realmente existente por la vía de cuestionar su existencia volviendo a esquemas pretéritos de división internacional del trabajo en que los países de América latina aparecerán resignados a la opaca y poco trascendente función de exportadores de recursos naturales, no sólo no resuelve las carencias sociales acumuladas,

La vigencia de una distribución del ingreso equitativa resulta ampliamente funcional a la mayor competitividad de una economía. ¿Por qué? Porque está sobradamente probado que la existencia de estándares de vida relativamente elevados y una matriz distributiva equitativa viabilizan la existencia de un mercado interno con una importante masa de consumidores e incrementos de productividad, además de economías de escala y elevados niveles de calidad, lo que contribuye a la competitividad de las industrias locales, tanto las de exportación como las ligadas al mercado interno.

sino que las intensifica, agregando la carga adicional de desalentar estructuralmente la creatividad nacional”.

Es precisamente con el mencionado enfoque predominante que se plantea la necesidad de confrontar. ¿Por qué se considera que es necesario dar la discusión en los términos mencionados, aun en el formato presente de la división internacional del trabajo?

Por varias razones, entre las que sobresale el reconocimiento, avalado por las innumerables evidencias con que se cuenta, de la centralidad que juega el sector industrial en todo proceso de desarrollo, sobre todo en un país con la estructura económica y social de la Argentina. Como lo indica la experiencia histórica de la mayoría de las naciones que lideran la actual fase del sistema capitalista y de nuestro propio país durante la vigencia del esquema de industrialización que estuvo vigente hasta su inte-

rupción forzada en 1976, el desarrollo manufacturero resulta decisivo por cuanto sienta las bases para, entre otras cuestiones relevantes: aumentar la riqueza socialmente disponible; avanzar hacia una creciente integración y diversificación de la estructura económica; generar empleo y acceder a mayores niveles de calificación de la fuerza de trabajo; obtener beneficios de distinta índole por incorporación al proceso de producción de tecnologías, bienes de capital y conocimientos; ganar en términos de autonomía nacional; mejorar la distribución del ingreso; etc. En otras palabras, el desarrollo fabril constituye una condición de posibilidad del desarrollo en su sentido más amplio (no la única obviamente, pero sí una muy relevante).

A los fines de aportar algunos elementos para la necesaria revisión de los marcos conceptuales que han tendido a "ordenar" a la *cuestión industrial* en la Argentina desde la recuperación de la democracia (con sus antecedentes a partir de 1976), en lo que sigue se plantea esquemáticamente la diferencia existente entre las denominadas ventajas comparativas estáticas y las dinámicas, al tiempo que se problematiza la cuestión de la competitividad de un país. Se trata de dos aspectos teórico-conceptuales de una importancia indudable por cuanto de las mismas se desprende la asociación existente entre industria y desarrollo, la centralidad de contar en el ámbito nacional con un sistema industrial sustentable y la necesidad de la intervención estatal en pos de la concreción de tal objetivo estratégico.

Si bien en el corto plazo la devaluación de la moneda local puede mejorar la posición relativa de los sectores elaboradores de bienes transables, este recurso es de muy limitada eficacia, ya que por sí solo no incrementa la productividad ni estimula la incorporación de progreso técnico: básicamente lo que hace es reducir los salarios. Por el contrario, esto puede erosionar la cohesión social, que en definitiva atenta contra la viabilidad de una inserción internacional más dinámica y un desarrollo sustentable de la economía nacional.

Las ventajas comparativas estáticas están basadas en la dotación *dada* de factores o recursos con que cuentan las naciones (abundantes materias primas y fuerza de trabajo barata, entre las más usuales dentro de los países dependientes). En la propia formulación teórica de esta idea se presupone que cada país fue alumbrado al mundo con una serie de dones que marcarán su *destino manifiesto*: cualquier intervención política que busque alterar esa distribución “natural” sólo corrompería lo que es inamovible. En una foto tomada fuera de la historia, cada país debería contentarse con lo que recibió. La propuesta de las ventajas comparativas estáticas es conservadora: busca conservar un orden dado, evitando cualquier transformación.

Las ventajas competitivas dinámicas, en cambio, son construidas y reconstruidas a lo largo del tiempo a través de una sostenida intervención estatal, por lo general con una elevada exigencia de reciprocidad hacia los sectores empresarios favorecidos por las medidas de asistencia (por caso, mediante la fijación de distintos tipos de estándares de desempeño en materia productiva, comercial, laboral, ecológica, de investigación y desarrollo, etc.). Necesariamente, se encuentran muy relacionadas con, y procuran avanzar en, el progreso científico y tecnológico, la dinamización del sistema nacional de innovación, la creación y el fortalecimiento de rubros productivos no “bendecidos” por la dotación de factores pero que son considerados esenciales en función de la densidad del uso de tecnología, el valor agregado doméstico, los mercados de demanda, los encadenamientos industriales, la

creación de empleo, el consumo racional de la energía y el componente medioambiental, entre otros criterios selectivos.

De acuerdo a los principios de la economía ortodoxa, muchas veces recuperados (por acción u omisión) por ciertos sectores heterodoxos, el *destino manifiesto* de los países es el de especializarse en aquello que producen con el menor costo en función de su particular dotación de factores, es decir, en sus ventajas comparativas estáticas.

Ahora bien, las múltiples evidencias con que se cuenta indican que, no casualmente, en aquellos países similares a la Argentina en los que el postulado de las ventajas comparativas estáticas ha guiado la intervención estatal tienden a prevalecer situaciones más o menos intensas de subdesarrollo, por cuanto en tales ámbitos nacionales suelen existir débiles estructuras productivas, una inserción en el mercado mundial de escaso dinamismo (salvo en coyunturas puntuales), un bajo nivel de ingreso medio, crisis estructural en el mercado laboral y, como resultado de todo ello, una distribución regresiva del ingreso.

Por el contrario, en aquellas naciones en las que han prevalecido las ventajas dinámicas como principio ordenador de la *praxis* estatal tienden a manifestarse situaciones más o menos intensas de desarrollo caracterizadas, por lo general, por el cuadro inverso al mencionado para las naciones subdesarrolladas. Tales son los casos de los países que actualmente ocupan posiciones de liderazgo en el escenario mundial (no solo los centrales, sino también, con sus matices y especificidades, muchos de la periferia y la semiperiferia).

Se trata de sociedades que han realizado (y realizan) esfuerzos muy marcados con vistas a avanzar en el desarrollo de un sistema industrial nacional (en algunos casos prácticamente *desde cero*). Ello fue posible merced al abandono del criterio de “eficiencia” basado en el principio de las ventajas comparativas estáticas. Como se apuntó, “estas actividades industriales nunca hubiesen podido surgir ni superar su etapa de menor productividad si las ventajas comparativas inmediatas [las estáticas] hubiesen condicionado su nacimiento, tal como sucede cuando la política económica se inspira en la economía clásica. Por ello –e independientemente de las restricciones de demanda y de oportunidad de empleo en el sector primario–, aun cuando la industrialización de los países exportadores primarios pareciera quizás ineficiente a la luz de la teoría clásica, es en realidad altamente deseable, aunque para realizarla haya que apartarse durante algunas décadas del principio de las ventajas comparativas. Es muy sugestivo que este fuera, tal como lo señalara ya en 1973 Marcelo Diamand, precisamente el camino recorrido en su momento por casi todos los países industriales que hoy, una vez

que ingresaron en el club de los poderosos, se convierten en defensores acérrimos del principio de las ventajas comparativas”. Al respecto, resulta ilustrativo traer a colación lo sucedido en Japón. En palabras de un ex viceministro de Industria de dicho país, citado por Fajnzylber en su libro *La industrialización trunca de América Latina*: “El Ministerio de Industria decidió establecer en el Japón industrias que requerían la utilización intensiva de capital y tecnología, y que, considerando los costos comparativos de producción, resultarían en extremo inapropiadas para el Japón. Se trata de industrias como la del acero, refinación de petróleo, petroquímica, automotriz, aérea, maquinaria industrial de todo tipo y electrónica. Desde un punto de vista estático y a corto plazo, alentar tales industrias parecería entrar en conflicto con la racionalidad económica. Pero, considerando una visión a más largo plazo, estas son precisamente las industrias donde la elasticidad del ingreso es mayor, el proceso tecnológico es más rápido y la productividad de la mano de obra se eleva más rápidamente. Estaba claro que sin estas industrias sería difícil emplear una población de 100 millones y elevar su nivel de vida para igualar al de Europa y Norteamérica únicamente con industrias ligeras”. Naturalmente, el recuperar estas experiencias no conduce a copiar recetas, sino a considerar procesos para extraer conclusiones que permitan seguir un camino autónomo que responda más adecuadamente a la realidad nacional.

De lo señalado se desprenden algunos elementos para reafirmar la necesidad de dar la discusión política e ideológica con los sectores que plantean que el *destino manifesto* de la Argentina pasa por el aprovechamiento de sus ventajas comparativas *dadas* (recursos naturales abundantes y costos laborales reducidos en términos internacionales). Se trata de un planteo esgrimido por la ortodoxia y no pocos heterodoxos que ha colocado a nuestro país en las antípodas de una situación de desarrollo, con enormes costos en lo económico y lo social, y con múltiples dificultades para abandonar siquiera parcialmente el señalado cuadro de dependencia. Sobre estas cuestiones, cabe recuperar nuevamente el pensamiento de Fajnzylber: “El criterio de eficiencia que inspira esos modelos tiene un carácter estrictamente microeconómico, de corto plazo y hace abstracción de las consideraciones de carácter social. En efecto, en esa perspectiva es eficiente aquella industria capaz de competir, actualmente, en los mercados internacionales, independientemente de cuáles sean las conse-

cuencias que la aplicación de ese criterio tenga para efecto del crecimiento económico en su conjunto, para el nivel de bienestar de la población, el grado de equidad o el de autonomía interna en las decisiones correspondientes. Si ese criterio conduce a eliminar una parte importante de la industria y permite exclusivamente la supervivencia de aquellos rubros basados en recursos naturales generosos, o bien, en el hecho de que dadas las características físicas del producto resulta incoachable su importación, es algo que no afecta la vigencia del criterio. La tesis central es que independientemente de cuáles sean los efectos negativos que provoque la aplicación de este criterio en el corto plazo... a mediano plazo se estará gestando una estructura productiva que finalmente logrará resultados exitosos que terminarán difundiendo en el conjunto de la sociedad. Este criterio no solo hace abstracción de la dimensión social, sino además del hecho de que el factor determinante para la competitividad internacional a largo plazo es, precisamente, el proceso de aprendizaje, inclusive si este se refiere al procesamiento de recursos naturales; máxime si en estos casos no se incluyen recursos de carácter estratégico o de escasez mundial tan elevada, que los precios tiendan, al menos por un tiempo, a compensar la carencia de competencia técnica en otros ámbitos de la actividad productiva del país. Ahora bien, entre las actividades que resultan fuertemente dañadas con la aplicación de este criterio figuran precisamente las de investigación, reflexión, capacitación y la búsqueda de soluciones originales a los problemas propios, ya que se trata de actividades que en el corto plazo tienen, evidentemente, una rentabilidad menor que la que proporciona, por ejemplo, la importación de aquellos bienes que el país ya no estará en condiciones de producir ‘eficientemente’ de acuerdo con la aplicación de este criterio y de todas aquellas expresiones de ‘modernidad’ con las cuales aún no se contaba”.

La idea de las ventajas dinámicas capta justamente esta noción cambiante, profundamente histórica, del desarrollo: este nunca ha estado asociado a una dotación dada, sino a un esfuerzo consciente de búsqueda. Lo que hoy es una ventaja, mañana puede no serlo. Las consideraciones que anteceden se vinculan directamente con otro concepto económico relevante: la competitividad.

Como lo indica la experiencia histórica de la mayoría de las naciones que lideran la actual fase del sistema capitalista y de nuestro propio país durante la vigencia del esquema de industrialización que estuvo vigente hasta su interrupción forzada en 1976, el desarrollo manufacturero resulta decisivo por cuanto sienta las bases para, entre otras cuestiones relevantes: aumentar la riqueza socialmente disponible; avanzar hacia una creciente integración y diversificación de la estructura económica; generar empleo y acceder a mayores niveles de calificación de la fuerza de trabajo; [...] ganar en términos de autonomía nacional; mejorar la distribución del ingreso; etc.

Desde una perspectiva de mediano y largo plazo, la competitividad consiste en la capacidad de un país para sostener y expandir su participación en los mercados internacionales, incluido su mercado interno, y elevar de manera simultánea el nivel de vida de su población. Entre otras cosas, esto exige el incremento de la productividad por la vía de la incorporación de progreso técnico; en otras palabras, la creación y la recreación de ventajas de carácter dinámico. En efecto, la experiencia internacional señala que no existe otro sendero para conseguir una mejora perdurable en la competitividad de un país. Si bien en el corto plazo la devaluación de la moneda local puede mejorar la posición relativa de los sectores elaboradores de bienes transables, este recurso es de muy limitada eficacia, ya que por sí solo no incrementa la productividad ni estimula la incorporación de progreso técnico: básicamente lo que hace es reducir los salarios. Por el contrario, esto puede erosionar la cohesión social, que en definitiva atenta contra la viabilidad de una inserción internacional más dinámica y un desarrollo sustentable de la economía nacional. Nótese que en la definición del concepto se ha incorporado explícitamente a las variables “mercado interno” y “nivel de vida de la población”. Ello, por tres razones centrales.

Primero, porque es necesario contar en el nivel doméstico con una base productiva sólida e integrada como soporte de las actividades de exportación: desde la perspectiva de la competitividad, de nada sirve que un país tenga ciertos nichos industriales exportadores y el resto del tejido manufacturero debilitado y “sustituido” por importaciones (como ha venido sucediendo en la Argentina, inclusive en varios momentos de la posconvertibilidad).

Segundo, porque se requiere contar con sectores industriales competitivos para el mercado interno, es decir, en condiciones de enfrentar exitosamente la competencia externa una vez asegurados sus respectivos procesos madurativos. Como señaló Fajnzylber, “no es casualidad que los países más exitosos en el comercio internacional han sido precisamente aquellos que... han tenido el cuidado de favorecer un aprendizaje paulatino, sólido y en profundidad, y solo una vez que han logrado esa simetría relativa con la competencia internacional, en algunos rubros, han comenzado paulatinamente a abrir su mercado interno. Ha sido precisamente el crecimiento del mercado interno abastecido con los proveedores locales en aquellos rubros compatibles con

el tamaño y las escalas técnicas de producción, lo que les ha permitido recuperar un rezago histórico a través de un aprendizaje intensivo cuya vigencia desaparece del cuadro de posibilidades cuando se aplica [el] criterio de eficiencia basado en el arcaico principio de las ventajas comparativas estáticas”.

Tercero, porque la vigencia de una distribución del ingreso equitativa resulta ampliamente funcional a la mayor competitividad de una economía. ¿Por qué? Porque está sobradamente probado que la existencia de estándares de vida relativamente elevados y una matriz distributiva equitativa viabilizan la existencia de un mercado interno con una importante masa de consumidores e incrementos de productividad, además de economías de escala y elevados niveles de calidad, lo que contribuye a la competitividad de las industrias locales, tanto las de exportación como las ligadas al mercado interno.

La cuestión de la redistribución progresiva del ingreso debería ocupar un lugar protagónico en cualquier estrategia económica e industrial que intente revertir los efectos regresivos de los últimos largos años de vigencia de neoliberalismo extremo y los aspectos críticos de la trayectoria fabril bajo la experiencia “neodesarrollista” (2002-2015). En última instancia, ello no haría más que reflejar la estrecha relación existente entre la distribución del ingreso y el desarrollo socioeconómico, donde las desigualdades crecientes (como es el caso de la Argentina) constituyen uno de sus principales obstáculos. Como lo muestra la experiencia histórica de muchas naciones, no existe relación positiva entre una regresiva pauta distributiva, la generación de ahorro, la inversión en los sectores productores de bienes y el desarrollo de las fuerzas productivas. Por el contrario, en los países en los que se manifiestan las mayores desigualdades, la propensión a ahorrar e invertir suele ser mucho más baja que la que se da en aquellos con un reparto más equitativo del ingreso.

Ciertamente, tanto la tasa como el nivel del ahorro y la inversión no son independientes de las perspectivas y las potencialidades de los distintos mercados. Por su parte, estas últimas dependen del perfil de la demanda global y su nivel y grado de diversificación, aspectos íntimamente vinculados con la distribución del ingreso. Así, la marginación de una fracción importante de la población de una serie de consumos atenta contra las posibilidades de ampliar y diversificar la capacidad productiva local.

Dada la elevada elasticidad-ingreso de la demanda de buena parte de los bienes manufacturados, la redistribución progresiva de los recursos asume una especial gravitación en todo proceso de industrialización. Mucho se ha insistido sobre las restricciones que impone al desarrollo fabril el limitado tamaño de los



mercados domésticos, en especial para aquellas actividades productivas con exigencias de escala. El que se adjudique al reducido tamaño del mercado interno la principal restricción a la incorporación de economías de escala y de tecnologías de avanzada, solo puede ser interpretado como consecuencia directa de la existencia de profundas desigualdades de ingreso que no solo limitan las potencialidades globales de la demanda interna sino también las que podrían surgir de su ampliación y diversificación. Bajo dicho marco, la incorporación de nuevos estratos de la población al consumo de manufacturas a raíz de la redistribución progresiva del ingreso constituye un fuerte impulso a todo proceso de industrialización y desarrollo en su sentido más abarcativo. La misma posibilitaría el acceso a superiores escalas de producción en muchos rubros fabriles y también tendería a dinamizar al conjunto de las industrias tradicionales, generando a la vez una expansión de la demanda de productos intermedios y de bienes de capital, cuya producción pasaría a resultar facti-

La redistribución del ingreso no solo resulta central por las razones expuestas, sino también porque posibilitaría incrementar las exportaciones fabriles. En muchos casos, solo a partir de una recuperación de la demanda interna se alcanzarían escalas que tornen viable el surgimiento o la recuperación y/o la maduración de procesos sustitutivos de bienes finales, intermedios y de capital, y por esa vía el avance paulatino hacia un diferente perfil de las exportaciones.

ble y rentable ante la ampliación de los mercados.

Así, la reducción de consumos suntuarios y la generalizada difusión de otros requerimientos de consumo, o sea la conformación de una nueva estructura de la demanda interna, junto con diversos mecanismos que compatibilicen la redistribución del ingreso con el crecimiento económico, coadyuvarían a impulsar modificaciones en el perfil y la capacidad productiva de la industria argentina. En tal sentido, esa redistribución progresiva sentaría las bases necesarias (aunque no suficientes) para que se afirme un proceso de industrialización más equilibrado; más integrado verticalmente; con un mayor y mejor aprovechamiento de las economías de escala; con sólidos entramados intra e interindustriales; con adecuados acoples entre las dimensiones macro, meso y microeconómicas; con la generación de nuevas cadenas de valor, y con la potenciación del papel de las pymes.

La redistribución del ingreso no sólo resulta central por las razones expuestas, sino también porque posibilitaría incrementar

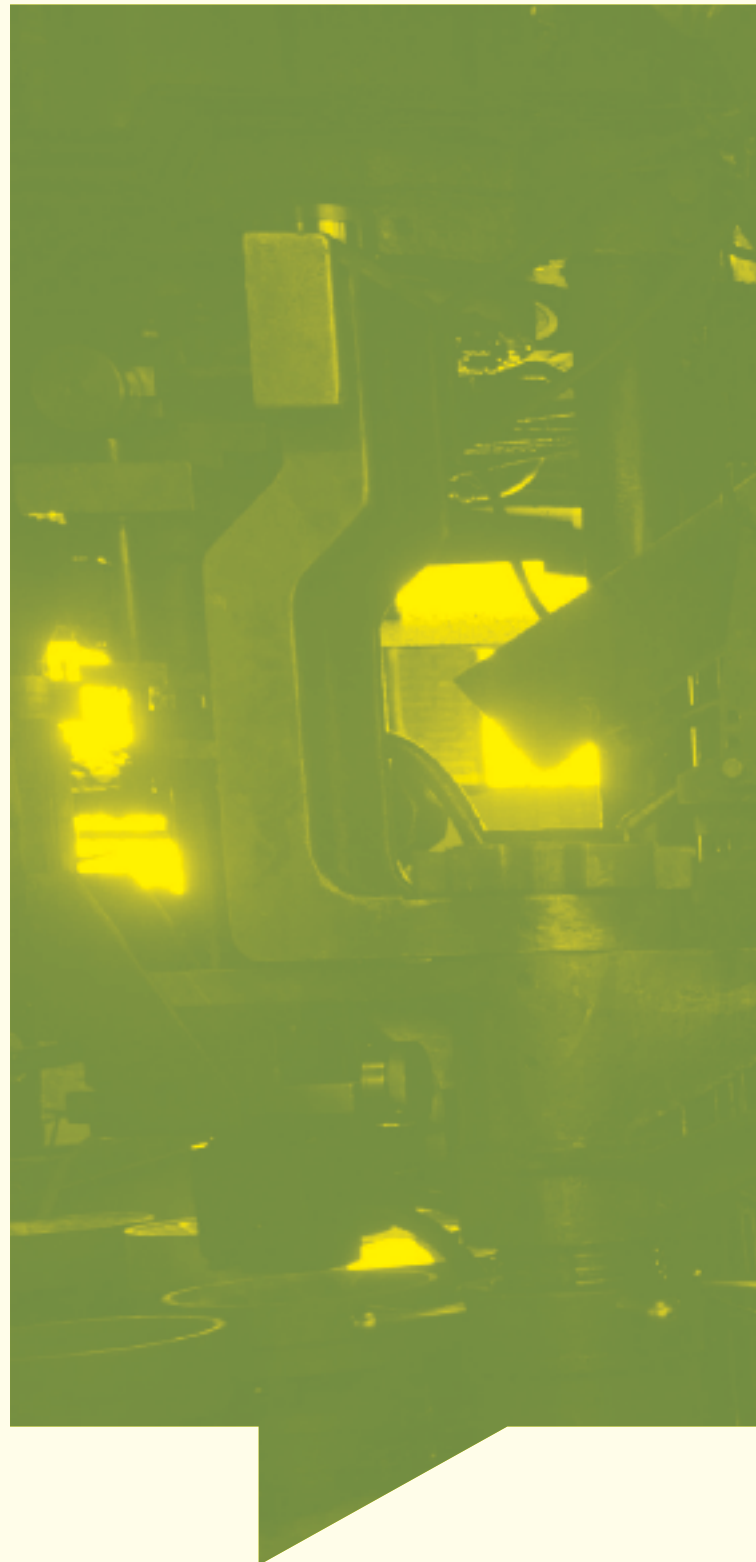
las exportaciones fabriles. En muchos casos, solo a partir de una recuperación de la demanda interna se alcanzarían escalas que tornen viable el surgimiento o la recuperación y/o la maduración de procesos sustitutivos de bienes finales, intermedios y de capital, y por esa vía el avance paulatino hacia un diferente perfil de las exportaciones.

En palabras de uno de los principales referentes del análisis industrial en la Argentina, Adolfo Dorfman: "Aunque parezca obvio, hay que volver a insistir en que la despreocupación por el fortalecimiento del mercado interno es una posición suicida, tanto en términos económicos como morales. Sin ese requisito previo, aumentando la demanda interna a través de mejores niveles de vida de la población en un marco de atenuada desigualdad distributiva, no puede pensarse en una industria competitiva hacia fuera y con los productos de la importación... La estrechez de los mercados, de la demanda, clama por urgente solución. En ese sentido el mercado interno para los bienes de

consumo masivo... debe desempeñar un papel crucial, sin descuidar las posibilidades que se abren a las exportaciones manufactureras. Téngase bien presente que, en último análisis, esas demandas finales serán las que han de proporcionar el elemento dinamizador para una mayor producción de materiales intermedios y la maquinaria y equipos. Es menester mantener siempre el conveniente equilibrio intraindustrial, sin perder de vista las prioridades en cada nivel”.

De lo expuesto surge que para que un país tenga ganancias de competitividad genuinas (y no espurias vinculadas, por ejemplo, con la caída de los salarios, la proliferación de prebendas estatales de diversa índole, la aplicación de prácticas de *dumping* comercial, social, ecológico, etc.), es necesario que cuente con una intervención estatal planificada, sostenida y dinámica que promueva y asegure en el mediano y largo plazo un reparto equitativo de la renta nacional y la conformación de un sistema industrial integrado (que en la actual fase del capitalismo a escala global no requiere ser plenamente autosuficiente, ni es deseable que lo sea). En otros términos: que procure la generación de ventajas competitivas dinámicas con eje en una mayor competitividad nacional (reconociendo las dos dimensiones del concepto: la externa y la interna).

Por ello no resulta casual que en los países industrializados (y en muchos de los que están en vías de convertirse en potencias industriales), en pos del objetivo de acrecentar la competitividad por la vía de la potenciación de las ventajas comparativas no *dadas* por la simple dotación de factores, los gobiernos impulsaron y sostuvieron con criterio flexible programas de apoyo a sectores de alto contenido tecnológico definidos como prioridades estratégicas; promovieron a compañías de capital nacional; readecuaron y vigorizaron el sistema educativo y el de investigación y desarrollo; llevaron a cabo esquemas de apoyo selectivo a firmas de los rubros escogidos con un claro y respetado sistema de “premios y castigos” y un componente explícito de reciprocidad; las medidas de asistencia implementadas en los niveles micro y mesoeconómico se complementaron con el esquema macroeconómico adoptado; crearon condiciones propicias para la cooperación entre las empresas y el sector público, y diseñaron sistemas crediticios para tales fines, entre otras acciones estatales articuladas que se emprendieron.



La reducción de consumos suntuarios y la generalizada difusión de otros requerimientos de consumo, o sea la conformación de una nueva estructura de la demanda interna, junto con diversos mecanismos que compatibilicen la redistribución del ingreso con el crecimiento económico, coadyuvarían a impulsar modificaciones en el perfil y la capacidad productiva de la industria argentina.

De lo antedicho surge una conclusión de lo más relevante de cara a la necesaria confrontación político-ideológica con el amplio abanico de sectores que plantean que el *destino manifiesto* de la Argentina está necesariamente asociado al aprovechamiento de sus ventajas comparativas estáticas.

Cuando, como es habitual, los debates sobre una cuestión tan compleja como la de la competitividad nacional termina girando casi exclusivamente alrededor de la “competitividad-costos” (es decir, del nivel de los salarios), los planteos no pueden ser otros que la devaluación monetaria o de los costos salariales (o ambas). Así, se pierde de vista que tales acciones no generan ganancias a mediano y largo plazo en términos del país, aunque sí, a corto plazo, en los beneficios empresariales (sobre todo para los capitales oligopólicos). Desde la perspectiva nacional, la asunción de esta conceptualización acotada de la competitividad acarrea serios problemas, máxime si se considera que la vigencia de salarios reducidos y un patrón regresivo de distribución del ingreso juegan en contra de que un país sea más competitivo tanto en el plano local como en el internacional. Como se planteó, el concepto reconoce múltiples dimensiones (productivas, tecnológicas, distributivas, etc.), con lo cual una política que promueva una mayor competitividad nacional no puede carecer de propuestas articuladas referidas al desarrollo industrial y la redistribución progresiva del ingreso.

De ello se sigue la necesidad imperiosa de recentrar el debate acerca de las características y los alcances de una política industrial y de desarrollo para la Argentina. Asimismo, se vuelve necesario pensar las alianzas sociales requeridas para la consecución exitosa de tales propósitos, identificando las responsabilidades de cada actor. Este debate siempre requiere visión de futuro y no perderse en las ganancias a corto plazo.

He ahí una de las grandes deudas de la democracia, a saber: la necesidad de revisar críticamente y repensar los marcos conceptuales que ordenan la mirada sobre la industria y la naturaleza de las políticas de fomento. De lo contrario, como sociedad seguiremos haciendo propias las palabras de Julio Olivera en su libro *Economía clásica actual*: “Resulta evidente que quienes juzgan sobre la ineficiencia de nuestras industrias comparando simplemente sus costos reales con los que prevalecen en otros países aplican, seguramente sin proponérselo, principios de comercio colonial y no comercio internacional”.


LA ESTRUCTURA ECONÓMICA DE NUESTRO PAÍS NO HA VARIADO SIGNIFICATIVAMENTE EN RELACIÓN CON LOS AÑOS '90. EL CAPITALISMO ARGENTINO SE SIGUE BASANDO EN UN MODELO DE NEGOCIOS PREDATORIO Y CON UN SISTEMA FINANCIERO MÁS ESPECIALIZADO EN VIABILIZAR OPERACIONES ESPECULATIVAS QUE EN APOYAR LA AMPLIACIÓN DE CAPACIDAD PRODUCTIVA. NUESTRA DEMOCRACIA NECESITA UN CAMBIO ESTRUCTURAL QUE SE APOYE EN UN MODELO PRODUCTIVO QUE PERMITA UN CRECIMIENTO SUSTENTABLE, Y A LA VEZ, ASEGURE Y PROFUNDICE LA EQUIDAD DISTRIBUTIVA. ESO SOLO SERÁ POSIBLE CON LA DIVERSIFICACIÓN DE LA TRAMA PRODUCTIVA.

LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA ARGENTINA: PROBLEMAS VIGENTES Y DESAFÍOS PENDIENTES



por **FERNANDO PORTA**. *Director del Doctorado en Desarrollo Económico de la UNQ y Director Académico del Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CIECTI)*





En los últimos 25 años la productividad media de la economía argentina ha crecido en forma relativamente sostenida. En la década de los '90, el aumento de la productividad se originó principalmente en el proceso de sustitución de mano de obra y, por lo tanto, se dio en paralelo con un fuerte incremento del desempleo; desde 2003 en adelante, en cambio, el aumento de la productividad ha tenido que ver principalmente con el crecimiento global de la economía y no fue contradictorio con la masiva reincorporación de trabajadores al circuito económico. La productividad media se expandió en ambos períodos, en el primero favorecida por la caída relativa y absoluta del nivel de ocupación y en el segundo, por el contrario, en el marco de un tipo de crecimiento económico que redujo drásticamente los niveles de desocupación. Se trata, por lo tanto, de dos regímenes, dos modalidades, de crecimiento totalmente diferentes.

En el último período pueden distinguirse al menos tres fases distintas. Inicialmente, hasta 2005-06, el incremento de la productividad es fuertemente acelerado y se explica, principalmente, por la puesta en funcionamiento de los altos niveles de capacidad productiva ociosa resultantes de la crisis de 2001-02; la progresiva ocupación de esa capacidad no utilizada previamente generó importantes e inmediatos aumentos de productividad a medida que se fue recuperando el nivel de actividad. A partir de ahí, sin dejar de ser fuertemente positiva, la tendencia de incremento de la productividad tendió a desacelerarse; en este caso, su expan-

La deuda de la democracia en este aspecto es, entonces, la generación de un cambio estructural basado en un modelo productivo que permita un crecimiento sustentable, es decir, la elevación sistemática del nivel de vida del conjunto de la población, y que, a la vez, asegure y profundice la equidad distributiva.

sión se explica, principalmente, por el crecimiento de la nueva inversión y el aumento consiguiente en la capacidad productiva instalada; en esta segunda fase, la economía todavía siguió absorbiendo desempleo y la tasa de desocupación reduciéndose. Finalmente, desde 2009 aproximadamente, en el marco de la crisis internacional y de algunos desequilibrios internos, la economía en general y la productividad crecen con mucha volatilidad, con menor capacidad de generación de nuevos puestos de trabajo y la tasa de desocupación se mantiene alrededor del 7 por ciento.

De todas maneras, el régimen de crecimiento predominante desde 2003, que ha favorecido una evolución muy positiva en la mayoría de los indicadores socioeconómicos y en la calidad de vida de la población, no se apoyó en un cambio estructural significativo. En gran medida, la estructura económica sigue siendo aquella generada por los cambios institucionales y las reformas neoliberales introducidas en los '90 y por el ajuste brutal provocado por la crisis del 2001. En líneas generales, la composición del Producto Bruto no ha variado significativamente en relación con los años '90; ciertamente, aparecen algunas fluctuaciones puntuales o coyunturales que tienen que ver con el ciclo respectivo de cada uno de los sectores, pero a grandes rasgos la composición sectorial de la estructura productiva no se ha modificado. A su vez, analizando cada uno de esos sectores, tampoco se han producido cambios significativos en el tipo, la gama y la variedad de los productos o servicios producidos.

A nivel microeconómico tampoco se han registrado cambios importantes en los requerimientos de mano de obra por unidad de producto. Es decir, el crecimiento del empleo registrado en los últimos años se explica porque en la gran mayoría de los sectores de la economía se expandió fuertemente el nivel de actividad, particularmente en aquellos sectores más intensivos en mano de obra que a la salida de la recesión se recuperaron relativamente rápido, y no porque se hayan introducido procesos o modalidades productivas que ocupen más trabajadores. Del mismo modo, más allá de algunos incipientes indicios de cierto proceso de sustitución de importaciones en algunos sectores, tampoco ha habido cambios importantes en los coeficientes de componente importado de la producción, particularmente en el caso de los insumos intermedios, de las maquinarias y equipos y de las partes y piezas utilizados en los procesos productivos. En algunos segmentos industriales la producción nacional ganó una parte del mercado ampliado con el proceso de fuerte crecimiento, pero la elasticidad de las importaciones por unidad de producto no alcanzó a modificarse sustantivamente.

En síntesis, hasta 2015 se consolidó un nuevo régimen de crecimiento derivado de un cambio importante en las condiciones macroeconómicas y, sobre todo, en la concepción de la política económica, en particular por los estímulos sostenidos a la expansión de la demanda interna y por el nivel de tipo de cambio. Al mismo tiempo puede decirse que se trata de la misma estructura económica –heredada de la transformación de los '90 y de la racionalización forzada por la recesión y crisis del '98 al 2002– caminando sobre un sendero macroeconómico diferente. Esta cuestión no es menor, porque ciertamente ha permitido expandir el ingreso, apuntalar la redistribución del ingreso, ocupar mano de obra y mejorar la cobertura y el impacto de las políticas sociales. Pero esa estructura productiva ha puesto límites severos a la posibilidad de sostener y profundizar esos procesos, una vez que la coyuntura internacional se tornó relativamente restrictiva y que se debilitó la eficacia de las políticas de expansión de la demanda.

Uno de estos límites está en la cuestión de la productividad, porque por más que esta haya venido creciendo a buen ritmo no ha dejado de ser relativamente baja en términos internacionales. La brecha de productividad de la Argentina en relación con los países desarrollados y otros de los llamados emergentes –en particular en el sector industrial– sigue siendo significativa; esta circunstancia instala un problema de (falta de) competitividad y presiona perversamente sobre el diseño de la política económica. Más aún, la brecha de productividad ha tendido a ahondarse en el caso de los sectores intensivos en mano de obra, sea relativamente poco calificada o medianamente calificada, y en

los sectores intensivos en ingeniería. Este problema repercute negativamente tanto en la posibilidad de expandir y diversificar las exportaciones como en la de avanzar en la sustitución de importaciones.

La principal causa de esta situación obedece al tipo de especialización productiva que predomina en la economía argentina; cuando aquí se afirma que no ha habido en lo que va de los años 2000 un cambio estructural significativo, se plantea que no ha habido modificaciones relevantes en la especialización, ni en la composición de la producción ni en las prácticas y conductas de los principales sectores empresariales. En términos generales, la estructura productiva argentina se sigue caracterizando por los siguientes rasgos principales:

- ▶ Una parte importante asociada a la explotación de ventajas naturales, que incluye tanto al sector agrícola-ganadero como al minero. Se trata de sectores que, en general, tienen un bajo grado de elaboración y avanzan poco sobre la cadena de valor de transformación de esas materias primas; en este caso, la estructura productiva se concentra en las etapas de menor valor agregado y de menor capacidad de apropiación de rentas diferentes al rendimiento natural de tierras o yacimientos.
- ▶ Otra parte importante de la economía argentina está fundamentalmente especializada en la captura y apropiación de rentas monopólicas a través de distintos mecanismos; se trata de sectores productores de bienes o servicios –sean industriales, servicios privados o prestadores de servicios públicos o de obra pública– que explotan su posición dominante en el mercado, o se benefician de mercados cautivos, o bien basan su actividad en transferencias permanentes de los recursos públicos. En general, no hay aquí estímulos importantes para el crecimiento de la productividad y, por lo tanto, cargan excesivamente sobre el esfuerzo del resto de la sociedad.
- ▶ En muchos segmentos del aparato industrial predomina la especialización en las gamas más bajas y de menor calidad y variedad de la producción, donde es menor el valor agregado generado, la intensidad de conocimiento incorporada y la capacidad de innovación aprovechada. Se trata de sectores donde se compite fundamentalmente a través del precio del producto y del costo de la mano de obra, lo que instala una presión particular sobre las relaciones de trabajo, sobre la calidad del proceso de trabajo y, en suma, sobre el nivel de los salarios. En general, la productividad en estos sectores tiende a ser reducida.
- ▶ También pueden encontrarse en el aparato productivo argentino algunos segmentos o empresas que se distinguen favorable

y positivamente por sus procesos productivos relativamente modernos y se caracterizan por niveles de productividad comparativamente altos. Pero, al mismo tiempo, pueden ser caracterizadas como “islas de modernidad”, en el sentido de que es baja su capacidad de derrame sobre el conjunto del aparato productivo; esto es así porque están poco integradas “hacia atrás” (baja intensidad de eslabonamiento con proveedores locales) o “hacia adelante” (baja intensidad de transformación de sus productos por productores locales). Estas “islas de modernidad” tienen un nivel de competitividad interesante a nivel internacional, pero no son capaces de dinamizar la evolución del conjunto del aparato productivo.

Es decir, se trata de un sistema productivo bastante diversificado y, a la vez, fuertemente heterogéneo, desequilibrado e insuficientemente integrado a nivel nacional y caracterizado por una productividad media relativamente baja. Algunas de las consecuencias más severas de esta configuración se expresan sobre el



mercado de trabajo. Si bien desde la salida de la crisis de 2002 ha habido avances importantes en la creación de puestos de trabajo formales y en la reducción del grado de informalidad laboral, los actuales niveles de 7% de desempleo y 35% de informalización podrían ser considerados como un piso de carácter estructural. Asimismo, la tasa de rotación del empleo es muy elevada en los sectores de menor productividad, por ejemplo en algunos servicios. Todas estas situaciones son propicias para la difusión de condiciones socio-productivas aptas para la precarización de los procesos de trabajo y, además, para instalar y reproducir brechas salariales significativas, no solo entre diferentes ramas productivas sino también entre empresas dentro de una misma rama.

Las características de la estructura empresarial constituyen otra parte importante de la misma problemática. Por ejemplo, el grado de transnacionalización de la economía argentina es muy elevado y atraviesa a todo el aparato productivo, como parte de

un largo proceso que ha tendido a profundizarse también en los últimos años. La particularidad es que, en la gran mayoría de los casos, las filiales de las empresas transnacionales cumplen funciones relativamente marginales en la estrategia global de la corporación; no van más allá de actividades de mero ensamblaje y no ejercen actividades de investigación y desarrollo, por lo que el país tiene poco o nulo acceso a las ventajas potenciales en términos productivos y tecnológicos.

A su vez, la mayoría de los grupos empresarios locales tienen una historia particular de procesos de acumulación y elevadas tasas de rentabilidad basadas en distintas modalidades de captura y apropiación de rentas: renta natural de la tierra, rentas transferidas por el Estado por subsidios, sobreprecios o compras espurias, rentas acumuladas por evasión impositiva, rentas por fuga de capitales y valorización financiera. Cualquiera de estos mecanismos sustrae fondos para el proceso de inversión y debilita la posibilidad de ampliación genuina de la capacidad productiva. En cuanto a las pequeñas y medianas empresas, han desarrollado estrategias más bien oportunistas y de sobrevivencia y con poca vocación para escalar y mejorar productiva y tecnológicamente y, de este modo, tampoco parecen ser un agente dinámico del proceso de cambio necesario. Si bien su importancia cuantitativa y su estructura extendida son claves para la dinámica del empleo, sus prácticas tienden a deteriorar las condiciones de trabajo.

En síntesis, el capitalismo argentino tiende a sustentarse en un modelo de negocios básicamente predatorio, que tiene como consecuencia una baja calidad productiva. Al mismo tiempo, está acompañado por un sistema financiero insuficiente, poco desarrollado y de baja cobertura y, en general, más especializado en viabilizar operaciones especulativas que en apoyar la ampliación de capacidad productiva; es innegable el compromiso del sistema financiero con las prácticas de dolarización de activos y de fuga de capitales, lo que tiene un impacto negativo sobre el financiamiento disponible. La interacción entre todas estas dimensiones, la estructura productiva, la estructura empresarial y sus consecuencias sobre la dinámica del mercado de trabajo, está en el origen de un conjunto de tensiones socioeconómicas en diversos frentes que caracterizan el panorama actual.

Una de estas tensiones está alojada en el propio proceso de inversión; no se han registrado cambios positivos en la dinámica de la inversión privada, cuestión decisiva para el futuro del proceso de desarrollo, ya que explica alrededor del 80% de la inversión total y es central para la expansión de la frontera productiva. Otra



tensión se expresa en el recrudecimiento de las presiones inflacionarias; su causa principal reside en un conflicto distributivo particularmente agudo, que amplía las presiones introducidas en diferentes ocasiones por rigideces en la oferta, por *shocks* internacionales o por expectativas domésticas. La reaparición de la restricción externa al crecimiento es otra de las tensiones actuales; la fuga de capitales por parte de residentes locales, las estrategias de remisión de utilidades de las firmas extranjeras y la elevada propensión importadora del aparato productivo presionan sobre un nivel de exportaciones que ha tendido a deprimirse por efecto de cierta retracción en la demanda internacional o de conductas especulativas de los grupos exportadores.

Por último, pero no menos importante, está la tensión sobre la gestión de la política cambiaria y sobre el nivel del tipo de cambio, la que, en cierto sentido, condensa o está muy influida por todas las otras tensiones tratadas. El déficit de productividad que caracteriza a esta estructura y las dificultades consiguientes para competir genuinamente aumentando las exportaciones o sustituyendo importaciones, lleva a que la demanda principal y recurrente del sector empresarial sea por la devaluación de la moneda local; se trata fundamentalmente, según esta presión, de ganar competitividad sobre la base de reducir la paridad internacional de los costos laborales. El problema más serio que provoca esta estrategia es que, dado la estructura productiva de la Argentina, una devaluación tiene efectos redistributivos regresivos.

La deuda de la democracia en este aspecto es, entonces, la generación de un cambio estructural basado en un modelo productivo que permita un crecimiento sustentable, es decir, la elevación sistemática del nivel de vida del conjunto de la población, y que, a la vez, asegure y profundice la equidad distributiva. Por supuesto, hay muchas cuestiones que entran en juego y que necesitan una resolución satisfactoria, entre otras: ¿cómo garantizar que el crecimiento de la productividad no lesione la capacidad de incorporación de empleo, sino que por el contrario la amplíe?; ¿cómo profundizar el proceso de inversión y su eficacia sin que se lesione el consumo de sectores populares?; ¿cómo balancear virtuosamente la profundización de la inserción internacional y la expansión del mercado interno?; ¿cómo sostener el crecimiento y ampliar los límites del desarrollo sin afectar estándares ambientales o sociales? Sin duda la discusión sobre modelos productivos debe atender seriamente a estos dilemas. Ahora bien, ¿cuáles podrían ser los elementos principales de ese modelo? Es evidente que en el caso argentino la dotación de recursos naturales es generosa y diversificada; de todas maneras, incluyendo todo el complejo productivo vinculado a la explotación de recursos agrícolas y mineros, agregando la producción de materias primas, las etapas de transformación industrial de las mismas, la provisión local de equipos e insumos para esa

producción, la logística y el resto de servicios necesarios para su generación y distribución, se trata de alrededor de un tercio de la economía. Sin duda, una estrategia productiva que tenga muy en cuenta a los recursos naturales es necesaria, pero claramente insuficiente y no puede ser pensada como una opción exclusiva. Especializarse en la producción de bienes de consumo masivo, cuya competitividad internacional está directamente asociada a la utilización de mano de obra con costos laborales bajos, tampoco es una opción ni viable ni deseable para la Argentina. De hecho, una parte importante del consumo de este tipo de bienes en la Argentina está directa o indirectamente satisfecha por la producción realizada en países con costos salariales comparativamente más bajos –China, otros asiáticos, Brasil–, con la que la estructura productiva argentina no está en condiciones de competir, excepto que degrade ostensiblemente las relaciones de trabajo predominantes. Es decir, hay que encontrar el modo de ser capaces de financiar una mejor calidad de vida para las dos terceras partes de la población no comprendida por el complejo de los recursos naturales; de hecho, también para aquella porción de la población de ese complejo que se sabe que permanece bajo condiciones de trabajo particularmente precarias. La posibilidad de evitar estas opciones no deseables o insuficientes está en el desarrollo de una estrategia basada en la



diversificación de la trama productiva, la regeneración del tejido productivo, la recomposición de eslabonamientos internos y el escalamiento tecnológico; para esto es necesario implementar políticas eficaces y eficientes de sustitución de importaciones y escalamiento productivo. Por otra parte, es necesario enfrentar las situaciones de heterogeneidad empresarial a través de eficaces acciones de extensionismo industrial y tecnológico que mejoren el nivel de productividad de aquellas empresas más deficitarias en este sentido. La reducción de la informalidad laboral es otra cuestión que debe ser explícitamente atendida por el modelo productivo. En muchos casos, la informalización obedece a prácticas oportunistas y viciosas de las empresas que deben ser penalizadas, pero en varios otros resultan de estrategias que podríamos llamar “de sobrevivencia”; estas aparecen en sectores en los que la competencia internacional se basa en costos salariales particularmente reducidos. En estos casos, combatir la informalización con medidas meramente represivas puede redundar en un desempleo no deseado; por lo tanto, es necesario impulsar y facilitar el escalamiento productivo y tecnológico de estas empresas a efectos de salir de esa falsa competencia y mejorar la calidad del empleo involucrado.

Asimismo, el modelo productivo debería incluir y planificar la generación de grandes proyectos industrializantes, con po-

tencial para movilizar y dinamizar capacidades productivas existentes y para promover y apalancar el desarrollo de nuevas actividades y tecnologías. Es necesario restablecer y consolidar al Estado como un importante agente productor de la economía; precisamente, en las áreas de prestación de servicios públicos o donde las compras públicas constituyen la demanda principal o muy significativa existe un espacio importante para impulsar proyectos que integren ventajosamente o desarrollen productores locales. Las áreas de prestación de servicios de salud, energía, transporte, logística y demás infraestructuras pueden dar lugar a la generación de este tipo de proyectos. Debe tenerse en cuenta que la falta de adecuada infraestructura social y económica afecta la calidad de vida de la población y también la competitividad del aparato productivo.

La posibilidad de llevar adelante estos ejes de un nuevo modelo productivo requiere de un Estado esencialmente planificador, con una amplia y, sobre todo, eficaz capacidad de intervención y regulación y apoyado en una coalición social amplia. Producir un cambio estructural de la envergadura que se necesita, y hacerlo en democracia, sometido al escrutinio y la evaluación política de la sociedad de modo permanente, es sin duda una tarea social espectacular que requiere movilizar y poner en juego todas las capacidades sociales existentes.

El capitalismo argentino tiende a sustentarse en un modelo de negocios básicamente predatorio, que tiene como consecuencia una baja calidad productiva. Al mismo tiempo, está acompañado por un sistema financiero insuficiente, poco desarrollado y de baja cobertura y, en general, más especializado en viabilizar operaciones especulativas que en apoyar la ampliación de capacidad productiva.

CON LA VUELTA DE LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES VUELVE TAMBIÉN LA IDEA DE LA ENFERMEDAD COMO NEGOCIO. EL COMPLEJO MÉDICO INDUSTRIAL GENERA EN LA POBLACIÓN FALSAS NECESIDADES, LUCRANDO CON EL SUFRIMIENTO DE LAS PERSONAS. PARA PONER UN FRENO A LA PROFUNDIZACIÓN DE LA DESIGUALDAD VINCULADA A LA SALUD ES NECESARIA LA PARTICIPACIÓN POPULAR Y LA REVALORIZACIÓN DEL ROL DEL ESTADO COMO GARANTE DE LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA UNIVERSAL DE SALUD.

DEUDAS DE LA DEMOCRACIA CON LA SALUD



por **HORACIO BARRI**. *Médico Diplomado en Salud Pública. Presidente del Movimiento por un Sistema Integral de Salud (MOSIS). Miembro fundador del Grupo Argentino por el Uso Racional del Medicamento (GAPURMED). Prof. Fac. Med. UNC. Ex secretario de Salud de la Ciudad de Córdoba. Miembro de la Comisión Asesora del ex Ministro de Salud de la Nación Dr Daniel Gollán*



La democracia tiene muchas deudas con diversos temas y sectores sociales, pero antes tiene deudas consigo misma.

¿Es esto un galimatías? No, incluso cuando buscamos su definición encontramos tantas como intereses en juego existen o las que en distintas épocas predominaban, pues entonces se consideraban de acuerdo con la experiencia histórica que atesoraban, al punto que algunas son antagónicas entre sí. Una dice que es “el ejercicio de la razón pública”; no muy lejana en el tiempo pero menos circunspecta es la que dice que es “el gobierno por discusión”. Pero se hizo famosa una conferencia pública de uno de sus defensores, quien contó un ¿chiste? lleno de seriedades: “Solo es efectiva si uno puede evitar que la gente hable...”.

Quizá por eso y ante la aparición de contradicciones antagónicas entre lo que dice defender y lo que hace, aparezcan definiciones cada vez más duras como algunas recientes: “La democracia representativa es esa institución nacida de las revoluciones burguesas del siglo XVIII, que ahora se encuentra en estado de descomposición avanzada...” o “la democracia lo es políticamente, pero socialmente es fascista...”.

En nuestra propia Constitución vigente, con algunas reformas desde hace 163 años, se constata la falacia de las definiciones en cuanto se considera que “en democracia el pueblo no delibera ni gobierna si no es por medio de sus representantes...”. ¿Se encontró así la manera de evitar que la gente hable?

Debemos reconocer que fue en estos marcos limitados que ha habido intentos genuinos de profundizar las democracias o de que se autorrealicen, como la Constitución de 1949, que fue rápida y autoritariamente suplantada por la anterior de 1853. O el último gobierno nacional que pretendió más democracia que fue suplantado con el voto “democrático” por otro con intenciones opuestas, que está despedazando lo logrado en la última década mucho más rápido de lo que insumieron aquellas respetuosas reformas.

Es que la situación de los tres actores que contiene la democracia no es equiparable: el Mercado cuenta con un aliado invaluable para manipular la producción de subjetividad como son los medios masivos de desinformación. Como dice Amartya Sen, el Nobel de Economía, “muchos dictadores en el mundo han conseguido enormes victorias electorales sin coacciones abiertas sobre el proceso de votación, sino haciéndolo con técnicas de manipulación muy elaboradas sobre la opinión pública y sobre

la libertad de información y con la generación de climas de miedo y ansiedad”, y podemos agregar nosotros: a la vez, aunque parezca contradictorio, creando esperanzas ilusorias (esa pasión triste diría Spinoza) que se demuestran rápidamente falsas, pero que a muchos les cuesta admitir todavía.

A la luz del espectáculo mundial de cómo se volatilizan democracias populares ante las presiones del Imperio es que muchos afirman que “la deuda externa y el predominio de las fuerzas del mercado en la política transforman las instituciones y las leyes



sociales y reemplazan a la soberanía popular por la soberanía del mercado” como lo estamos sufriendo en carne propia y en forma vertiginosa.

Quizás es por ello que un filósofo y profesor italiano, de reciente visita en la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), especialista en Baruch Spinoza, uno de los genios que ha tenido la humanidad (1632/1677), cuando le preguntaron qué pensaría de las democracias actuales el célebre autor de la Ética y el Tratado Político, contestó sin dudar que “las consideraría gobiernos de aristocracias”.

Entendemos que si esto no se cambia, incluso a los sufridos y condicionados intentos que conocemos les resultará imposible saldar las deudas que se contraen con el pueblo, cada vez más profundamente en esta etapa neocolonial. Por lo tanto, estas reflexiones nuestras deben estar orientadas de ahora en más a pensar cómo hacer efectivos esos cambios que se necesitan: transformar los legítimos que construyen los pueblos en legales que respete el mercado.

Pongamos ejemplos de las deudas en salud y analicemos si están efectivamente ligadas al desarrollo o al tipo de democracia que efectivamente tenemos, sin participación protagónica de las mayorías, donde el problema es que los representantes no lo son, en general, más que de sus propios intereses o de quienes los financian.

En el hecho mismo de cómo entendemos el concepto de salud se pone en evidencia la primera “deuda”: en el capitalismo se entiende que salud es una cuestión predominantemente biológica, unicausal, asocial, ahistórica, que necesita fundamentalmente asistencia o reparación y que esta debe ser lucrativa, como tan bien lo marca la definición del modelo médico hegemónico. Por eso nos preguntamos: ¿se puede considerar deuda algo que hace al sentido de este tipo de democracia?

Queda claro entonces que se permite esta “democracia por discusión preprogramada” por los medios, el sistema o el mercado –todas formas de nombrar lo mismo– en tanto y en cuanto no cuestione la realidad así como ellos la proponen, porque tienen una herramienta con amplios poderes: lo legal, que como veremos debería ser evaluado permanentemente. No es posible que los estudiantes de abogacía, entre otros, repitan el sonsonete que les enseñaron en las academias de formación: “Todo lo legal es legítimo”, en lugar de empezar a pensar si no es exactamente al revés y por qué, como abundamos en el N° 41 de esta revista.

En el hecho mismo de cómo entendemos el concepto de salud se pone en evidencia la primera “deuda”: en el capitalismo se entiende que salud es una cuestión predominantemente biológica, unicausal, asocial, ahistórica, que necesita fundamentalmente asistencia o reparación y que esta debe ser lucrativa, como tan bien lo marca la definición del modelo médico hegemónico.



La definición post Segunda Guerra Mundial que realiza la OMS: “La salud no es la mera ausencia de enfermedad sino el completo estado de bienestar físico/síquico y social...”, se entiende como una fantasía utópica para parar la destructividad humana que generó ese perverso fenómeno que es la guerra. Pero no se sostiene luego de siete décadas donde se ha comprobado que el desarrollo de las contradicciones humanas entre clases, sectores y hombres debe ser tratado para su resolución “democrática” por una discusión profunda y respetuosa. Situación que no se puede ignorar o soslayar, si no se quiere que esa “discusión” aparezca naturalmente por medio de la violencia.

La fantasía que generó y genera constantemente el capitalismo, de que el progreso es inevitable y que debemos confiar ciegamente en él como el superador de todos los males que nos aquejan y que la ciencia es su sustento, nos ha demostrado su falacia absoluta, convirtiéndolos a ambos conceptos, así entendidos, en sostén valorativo del lucro como motor natural y único de la humanidad.

Restarle valor al rol del Estado (Sistema Público Universal en Salud como columna vertebral) y proponer como alternativa la Cobertura Universal, ocultando que lo que se propone es un Seguro Privado con cuotas de acuerdo a la billetera del cliente, lo que por lo tanto profundizará aún más la desigualdad, y

que solo se atenderá a la reparación dejando para el Estado lo no redituable, o sea la prevención, es impedir actuar sobre las causas profundas del fenómeno que rodea al proceso de salud/enfermedad mientras se explota y se mantiene la enfermedad como negocio.

¿Cómo podemos plantearle a nuestra población que lo que se pretende desde nuestra concepción es abocarse en conjunto a mantener su salud y enfrentar las enfermedades atendiendo a su erradicación o control, si lo que ella considera, reiterado por los formadores de opinión que lo plantean como lo científico, es que la salud es una responsabilidad de los médicos y del resto de los trabajadores de la salud y que las causas de las enfermedades son el destino, la mala suerte, el llamado de Dios, etc.?

Los elementos auxiliares del diagnóstico y tratamiento (medicamentos y tecnología) producidos por el Complejo Médico Industrial son propiedad del mercado prácticamente en todas las situaciones, lo que no solo fija precios irreales absurdos e inalcanzables para las poblaciones e incluso para las obras sociales y los Estados (el último caso famoso fue el del medicamento Sofosbuvir, que cura una enfermedad incurable hasta el momento y cuyo costo de venta al público es de 1.000 dólares para cada una de las 84 cápsulas que dura el tratamiento de la hepatitis C, cuando el costo real es de 2 dólares) sino que mantiene instala-

Los elementos auxiliares del diagnóstico y tratamiento (medicamentos y tecnología) producidos por el complejo médico industrial son propiedad del mercado prácticamente en todas las situaciones, lo que no solo fija precios irreales absurdos e inalcanzables para las poblaciones e incluso para las obras sociales y los Estados [...] sino que mantiene instalado en el mercado un 70% del total de las drogas sin necesidad científica alguna [...], lo que configura un desprecio absoluto por la vida y el sufrimiento de las personas.

do en el mercado un 70% del total de las drogas sin necesidad científica alguna y que van desde las de eficacia no comprobada, pasando por las de eficacia dudosa, las similares más caras, hasta las de perfil de riesgo inaceptable... lo que configura un desprecio absoluto por la vida y el sufrimiento de las personas. El recurso mano de obra intensiva –los trabajadores de la salud– está subvalorado y explotado, producto de una enseñanza que repite y valora todos los conceptos que venimos criticando, y por lo tanto vive una situación de riesgo e incertidumbre, al sentirse parte de un engranaje comercial que no controla y que le impone reglas de juego inhumanas. Como no vivencian otra alternativa la creen imposible, por lo que muchos terminan adaptándose, hasta terminar siendo solo una pieza más del engranaje.

En 1978 la Organización Mundial de la Salud propuso a todos los países del mundo un replanteo profundo de la concepción predominante en salud que describimos antes, por otra estratégica y revolucionaria, que era un avance fundamental, porque en sus fundamentos sostenía que la prioridad en salud es abocarse a las condiciones y medio ambiente de vida y trabajo o no trabajo de las poblaciones, que es donde están la mayoría de las causas de las enfermedades, sin abandonar para nada la reparación por ello. Se le llamó Atención Primaria de la Salud (APS) y bajo esa sigla participaron la inmensa mayoría de los países, que como por arte de magia estuvieron de acuerdo y la aprobaron. Entonces, como suele ocurrir cuando todos están sospechosamente de acuerdo en algo, lo que se hizo fue convertirla en atención médica primaria en lugares donde habita la gente más humilde, lo que está muy bien pero no alcanza para modificar las condiciones que generan enfermedad.

La experiencia que hemos acumulado en la enseñanza de la medicina preventiva y social nos ha demostrado que solo se pueden transformar los que se involucran con el cuerpo todo, en experiencias compartidas con la comunidad. Con trabajadores y habitantes de los distintos territorios pasa igual con respecto a la comprensión de la salud enfermedad como proceso dinámico, en permanente movimiento.

En una de mis comisiones de alumnos de Medicina participaba, sin yo saberlo, el abanderado de la facultad, lo que significa que era el mejor para los cánones de la academia. Era serio, responsable y estudiaba mucho, en forma muy razonable. Un día me esperaba visiblemente emocionado porque me tenía que contar lo que le había pasado: “Yo odiaba a los que cirujan por las calles, revolviendo la basura y dejando todo tirado. Estaba conven-

cido de que no querían trabajar y solo querían vivir de los planes sociales... Hasta que usted nos llevó y ellos dieron el práctico, allí entendí... Ahora cuando pasan por mi casa yo les tengo separada la basura y me doy cuenta de que los miro distinto y su mirada hacia mí también cambió, hasta nos sonreímos”.

Concurríamos a los centros médicos de los gremios respectivos para conocer el diagnóstico epidemiológico previo de los profesionales que allí atendían a los trabajadores, como una manera de orientarnos sobre lo que nos esperaba, teniendo en cuenta que solo sabíamos la gravedad de las situaciones de salud por parte de los trabajadores y sus representantes gremiales, pero sin muchas precisiones. Ellos nos ofrecían sumatorios de diagnósticos individuales, lo que no nos permitía entender el proceso de su producción.

Solo cuando trabajamos codo a codo con los trabajadores de cada sector sobre sus problemas de salud laboral, pudimos descubrir las causas de las caídas de andamios en albañiles y modificarlas, la razón profunda de los problemas físicos y psíquicos de los trabajadores de cementerios, los porqués de la cantidad de accidentes en empleados precarizados de las fábricas, etcétera. La tarea compartida en los barrios permitió que los habitantes del luego famoso Barrio Ituzaingó hicieran una experiencia espontánea que les permitió cambiar sus vidas y sus conocimientos cuando decidieron seguir el rastro de una sospecha: ¿por qué las mujeres de su barrio usaban pañuelos en la cabeza en tan alta proporción? Como contamos en el N° 41 de esta revista... Reiteramos, las deudas evidentes son muchas y graves. No hay camas ni turnos en los hospitales públicos, profesionales desbordados que tratan inequitativamente a los pobladores, falta de insumos básicos; aquí en Córdoba los pacientes deben llevar sus propias sábanas y colchones, lo que sospechamos pasa en muchos lugares del país. Las epidemias se instalan con una facilidad absoluta, más allá de que el cambio climático global dependa del capitalismo mundial y su lógica. Los laboratorios, en su posición dominante del mercado, fijan sus precios, como lo hacen los productores de tecnología, por arriba de toda lógica y atentando contra la vida de los que necesitan sus productos. Estas, y tantas otras, son deudas de la democracia que no se podrán saldar aunque se lograra el milagro de fondos suficientes para estas inversiones, si no actuamos por incrementar el conocimiento de las personas sobre sus propios problemas y no intentando culparlos por problemas ligados a sus condiciones de vida.

Como dijimos, el gobierno nacional actual anunció su propuesta de “Cobertura Universal de Salud” como se le llama eufemísti-

camente al Seguro Privado Universal Obligatorio que propone el Banco Mundial (BM) en nuestros países como ejemplo de la “racionalidad mercantil”; y en los centrales como “oportunidades de negocios”. Vendrá acompañado de una profusa propaganda de sus supuestas “virtudes” como ocurrió con la jubilación privada y los riesgos del trabajo en la etapa anterior del neoliberalismo, el mismo que hoy va recuperando sus espacios.

En aquellos momentos hubo una experiencia en nuestra provincia con el gerenciamiento de la obra social provincial a la que se convirtió además en una mera aseguradora de riesgos, y con el autofinanciamiento y la descentralización de muchísimos hospitales, entre ellos el Hospital Escuela de la Universidad Nacional de Córdoba, el Clínicas. La misma fue una experiencia de transferencias de recursos públicos a lo privado y terminó con el vaciamiento de las entidades.



Esta experiencia debería bastar para oponernos a la “Cobertura Universal de Salud” que es más de lo mismo, tanto que el propio BM la incluye entre las “Reformas de Segunda Generación” con las que vienen por todo y donde participarán los grandes seguros mundiales, que vienen impulsando estas propuestas. Son los mismos que apoyaron la inmensa campaña de agresión y desinformación para impulsar al gobierno nacional actual y el reendeudamiento externo, que les garantice a futuro las presiones a las que nos tuvo acostumbrados el poder financiero internacional, se les llame unas veces buitres y otras organismos multilaterales de crédito.

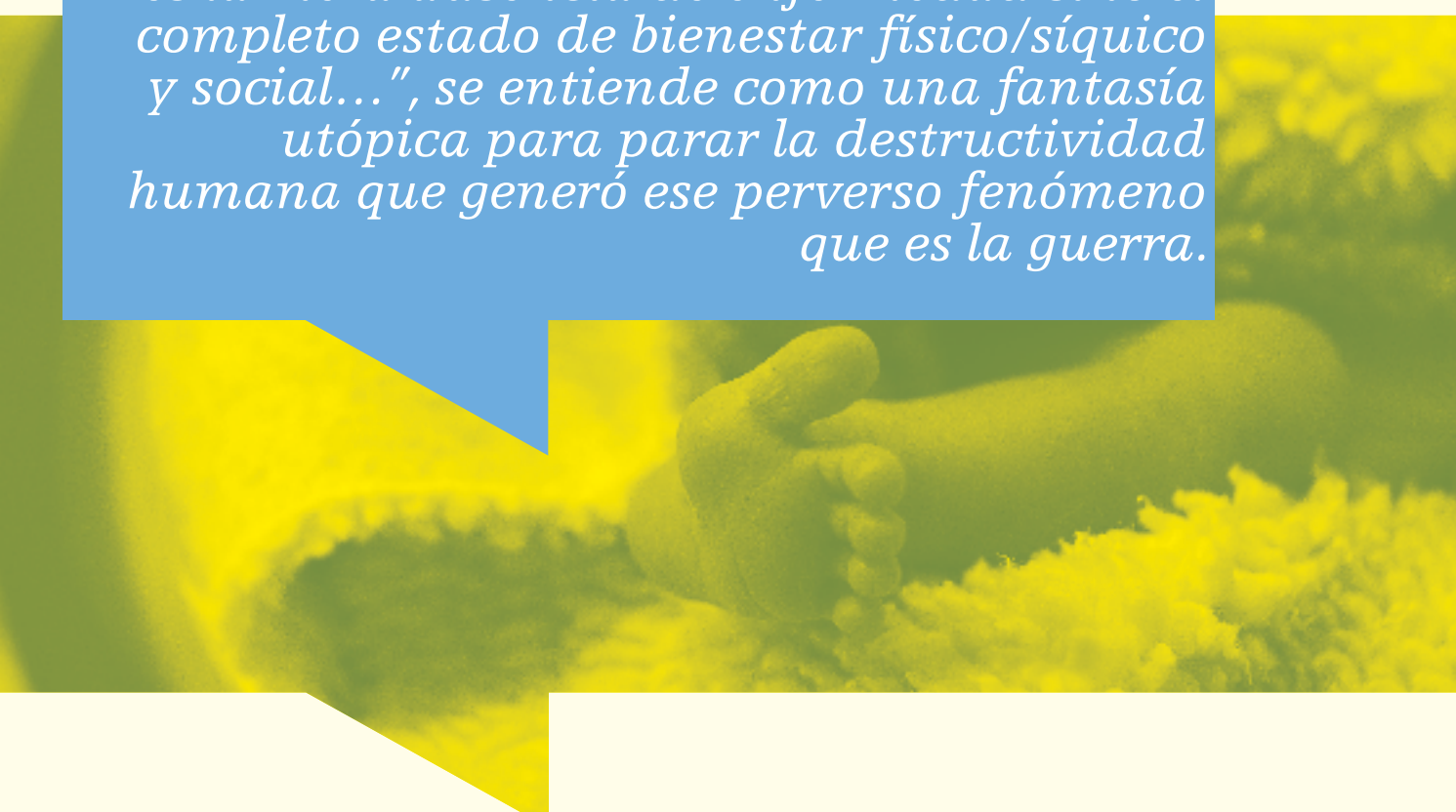
En la vereda opuesta está nuestra propuesta, que a lo largo y ancho del mundo se viene conociendo como “Sistema Universal de Salud”, con conducción y financiación del Estado, que mantiene la columna vertebral del sistema sanitario en el sistema

público universal, que no se reserva la exclusividad de los servicios, conserva los subsistemas de obras sociales y privado, pero reserva para sí la capacidad rectora de las políticas públicas de salud que garanticen igual calidad de prevención y atención a la población.

No será fácil lograr entonces que comprendan este problema tan grave sobre el futuro de la prevención y atención de los problemas de salud de nuestros compatriotas las personas que no saben la diferencia de contenidos de terminologías tan similares. Hasta ahora los que más lo comprenden son los que participaron en alguna de las experiencias que describimos u otras tantas similares.

La participación popular en salud es la única alternativa para que el proceso comience a revertirse.

La definición post Segunda Guerra Mundial que realiza la OMS: “La salud no es la mera ausencia de enfermedad sino el completo estado de bienestar físico/síquico y social...”, se entiende como una fantasía utópica para parar la destructividad humana que generó ese perverso fenómeno que es la guerra.





LA PARTICIPACIÓN COMO DERECHO Y DEBER. UN EJEMPLO EN LOS COMITÉS MIXTOS DE SEGURIDAD E HIGIENE

TODA ACTIVIDAD PRODUCTIVA O LABORAL ENTRAÑA RIESGOS PARA LA SALUD Y SEGURIDAD DE QUIEN LA REALIZA. POR ESO, LA PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN ESTE ÁMBITO ES IMPRESCINDIBLE, YA QUE SON ELLOS QUIENES MEJOR CONOCEN LOS RIESGOS Y POR LO TANTO QUIENES PUEDEN APORTAR LAS MEDIDAS MÁS EFICACES PARA ELIMINARLOS, MEJORANDO ASÍ LAS CONDICIONES VIDA Y TRABAJO, Y CONTRIBUYENDO A LA CONSTRUCCIÓN DE UNA SOCIEDAD MÁS JUSTA E IGUALITARIA.

por **HÉCTOR PEDRO RECALDE**. *Abogado laboralista. Diputado nacional. Presidente del Bloque Frente para la Victoria-PJ, Cámara de Diputados de la Nación*



La realización de cualquier actividad productiva o de servicios entraña riesgos para la salud y seguridad de quien la realiza. Cuando las actividades se desarrollan para un empleador, este asume un deber de cuidado y protección de la persona del trabajador, porque el mismo pone su fuerza de trabajo a disposición del empleador, bajo su dirección. Junto con la potestad de organizar la actividad del trabajador, la diferente normativa vigente impone al empleador, conjuntamente con las Aseguradoras de Riesgos de Trabajo (ART), la obligación de implementar una serie de mecanismos destinados a prevenir y evaluar los riesgos en el trabajo, aplicar medidas para eliminarlos y supervisar la aplicación efectiva y pertinente de tales medidas.

Pero, aunque son el empleador y las ART quienes asumen las obligaciones antes mencionadas, la eficacia de las medidas de protección requiere de la participación activa y constante de los trabajadores, pues son ellos quienes desarrollan la actividad productiva o de servicios y por eso son los que mejor conocen sus riesgos y pueden aportar medidas eficaces para su eliminación y control. Esto ha sido reconocido por distintas normas internacionales emanadas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y por las normas nacionales que plasmaron esta problemática, teniendo como punto de partida ineludible el *Informe sobre el estado de las clases obreras argentinas* del Dr. Juan Bialet Massé a principios del siglo XX.

La participación es un derecho que permite a los trabajadores influir en el proceso de elaboración y aplicación de las normas y políticas estatales o empresariales que van a incidir sobre sus condiciones de empleo y sus condiciones de vida. Aunque los mecanismos de participación son variados en intensidad y pueden abarcar diversos temas, los trabajadores y sus organizaciones tienen que aspirar a los mecanismos de participación más intensos e institucionalizados, y buscar también extender dicha

participación a la mayor parte de las decisiones empresariales. La seguridad y salud en el trabajo es un ámbito en el que la participación de los trabajadores es necesaria e imprescindible. Tanto las normas nacionales como las internacionales consagran el derecho de los trabajadores a la participación en la formulación de las normas y políticas estatales relativas a la seguridad y salud en el trabajo. De igual modo, las normas nacionales e internacionales establecen mecanismos de participación de los trabajadores en la gestión de la seguridad y salud en la empresa.

Por lo tanto, la participación en el ámbito de las decisiones estatales es muy importante pues a través de ella, además de lograr mejores estándares de protección de la salud y seguridad, se puede lograr también profundizar y garantizar los mecanismos de participación de los trabajadores. Las instancias tripartitas de diálogo social pueden ser una herramienta importante para conseguir tales fines. Pero la participación de los trabajadores en la seguridad y salud en el trabajo a través de comités paritarios es imprescindible, pues es el trabajador quien a través de su implicación puede contribuir de mejor modo a la aplicación y evaluación de las normas destinadas a prevenir o eliminar los riesgos en el trabajo. La participación efectiva de los trabajadores en los comités paritarios contribuye, como ningún otro mecanismo lo puede hacer, a defender la vida y salud de los trabajadores y también a hacer más competitivas a las empresas.

En la actualidad existe normativa de carácter provincial que impone la conformación obligatoria de los comités paritarios de seguridad y salud en el trabajo en distintas jurisdicciones, como en la provincia de Santa Fe y la provincia de Buenos Aires. Las funciones atribuidas a dichos comités y sus reglas de funcionamiento son diversas. Es muy importante asegurar que dichas reglas no obstaculicen ni desalienten la participación efectiva de los trabajadores. Así, por ejemplo, no deben impedir

Junto con la potestad de organizar la actividad del trabajador, la diferente normativa vigente impone al empleador, conjuntamente con las Aseguradoras de Riesgos de Trabajo (ART), la obligación de implementar una serie de mecanismos destinados a prevenir y evaluar los riesgos en el trabajo, aplicar medidas para eliminarlos y supervisar la aplicación efectiva y pertinente de tales medidas.

a los trabajadores efectuar convocatorias a sesiones del comité ni deben dar diverso valor a los votos de los miembros pues, de lo contrario, puede quedar burlado su carácter paritario. Es también importante revisar que las normas nacionales garanticen información adecuada y oportuna a los representantes de los trabajadores, y establezcan un conjunto de facilidades (formación, licencias y locales) para el desempeño de sus funciones, y un sistema de protección que no permita se ejerzan represalias contra los representantes de los trabajadores.

Por otro lado, para los propios trabajadores y sus organizaciones puede ser prioritario profundizar su participación en los comités paritarios de seguridad y salud en el trabajo, pero para ello debe garantizarse antes que los empleadores cumplan efectivamente con las normas relativas a esta materia. Una gran parte de las organizaciones sindicales señalan que los principales obstáculos a la conformación y funcionamiento de los comités de empresa provienen de los empleadores, quienes muestran poca disposición a admitir la participación de los trabajadores en materia de seguridad y salud en el trabajo. Será muy importante, entonces, adoptar una actitud vigilante y de denuncia ante cualquier incumplimiento.

Un aspecto final de suma relevancia es la actitud que las organizaciones sindicales puedan adoptar para respaldar a los representantes de los trabajadores en los comités paritarios de seguridad y salud en el trabajo, y para sensibilizar a todos los trabajadores acerca de la importancia de la prevención y eliminación de los riesgos laborales. El respaldo de la organización sindical legítima plenamente ante el empleador y los propios trabajadores la participación de los representantes de los trabajadores en el comité. Pero, a su vez, el respaldo de la organización sindical no brindará resultados óptimos si los trabajadores no están sensibilizados acerca de lo necesaria que resulta su participación en este tema.

Una gran parte de las organizaciones sindicales señalan que los principales obstáculos a la conformación y funcionamiento de los comités de empresa provienen de los empleadores, quienes muestran poca disposición a admitir la participación de los trabajadores en materia de seguridad y salud en el trabajo.

El proyecto de ley

El proyecto de ley de Comité Mixtos de Seguridad, Salud Laboral e Higiene, N° 5.217-D-2013, con dictamen de mayoría de fecha 13 de agosto de 2014, que presenté ante la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, intenta hacer obligatoria por ley, para todos los ámbitos de las relaciones laborales, la constitución y funcionamiento de Comités Mixtos de Seguridad, Salud Laboral e Higiene, señalando en su art. 1 que *“en todo establecimiento en el que presten tareas por lo menos treinta (30) trabajadores se constituirá un Comité Mixto de Seguridad, Salud Laboral e Higiene, que tendrá como objeto colaborar en la prevención de riesgos del trabajo y la promoción y protección de la salud y seguridad de los trabajadores. La actuación del Comité Mixto de Seguridad, Salud Laboral e Higiene no relevará al empleador y a la ART, que son los responsables de la prevención, de las obligaciones que se encuentran a su cargo”*.

En su elaboración se han considerado los antecedentes que surgen del anteproyecto integral de reforma a la Ley de Riesgos de Trabajo elaborado por la Confederación General del Trabajo de la República Argentina en el año 2004, el proyecto de ley al respecto que oportunamente encabezara en su presentación la diputada nacional Mónica Fein, borradores de trabajo que surgieran de las rondas de consultas efectuadas desde el Ministerio de Trabajo con los sectores sociales en el marco del análisis de reformas a la Ley de Riesgos de Trabajo, el Convenio OIT N° 155 y la Recomendación N° 164, entre otros aportes.

En el mismo se establece la conformación bipartita de los comités, sus funciones, sus facultades en torno a los objetivos que llevan a su constitución, así como las garantías de protección a sus integrantes. En el art. 2 establece que la representación del

empleador deberá contar entre sus miembros con al menos un integrante de sus máximos niveles de dirección con facultad de decisión, mientras que la representación de los trabajadores y de la asociación sindical en el Comité Mixto de Seguridad, Salud Laboral e Higiene se integrará con los trabajadores designados delegados de personal o miembros de comisión interna, hasta un máximo de tres, que serán designados en la forma prevista en el estatuto de la asociación sindical o, en su defecto, elegida de su seno por la comisión interna.

Respecto de las facultades del Comité Mixto de Seguridad, Salud Laboral e Higiene el proyecto resalta entre otras:

- a)** Acceder a la información sobre los planes de prevención elaborados por el empleador, sobre los programas en materia de prevención de riesgos y protección de la salud y seguridad laboral establecidos por la autoridad de aplicación, y sobre las recomendaciones que formule la ART.
- b)** Ser informado, previamente a su adopción, de toda modificación en la organización del trabajo o en el método de producción, de toda introducción de tecnología, o incorporación de maquinarias, herramientas o materias primas, que razonablemente pudieran tener incidencia en la salud y seguridad en el trabajo.
- c)** Evaluar los resultados de la totalidad de los programas de salud y seguridad en el trabajo que haya implementado el empleador.
- d)** Promover análisis sobre procedimientos y métodos de trabajo tendientes a preservar la integridad psicofísica de los trabajadores.
- e)** Intervenir activamente, en forma conjunta con la ART, en la investigación de la totalidad de los accidentes y enfermedades



del trabajo que se produzcan en el establecimiento, dictaminando acerca de sus causas y aconsejando las medidas preventivas para su no ocurrencia en el futuro.

f) Participar en la programación de la capacitación de los trabajadores, la que será sufragada en su totalidad por la Aseguradora de Riesgos del Trabajo.

g) Supervisar el cumplimiento efectivo de todos los programas que hacen a la política de la empresa o del establecimiento, relativos a la salud y seguridad en el trabajo, efectuando las observaciones pertinentes a fines de su corrección. Estas observaciones serán remitidas al máximo organismo directivo de la empresa, del establecimiento y a la Aseguradora de Riesgos del Trabajo.

h) Informar al empleador sobre los incumplimientos a las normas legales y reglamentarias, así como de toda acción u omisión que según el tipo de actividad y tareas pudieran poner en peligro la integridad psicofísica de los trabajadores.

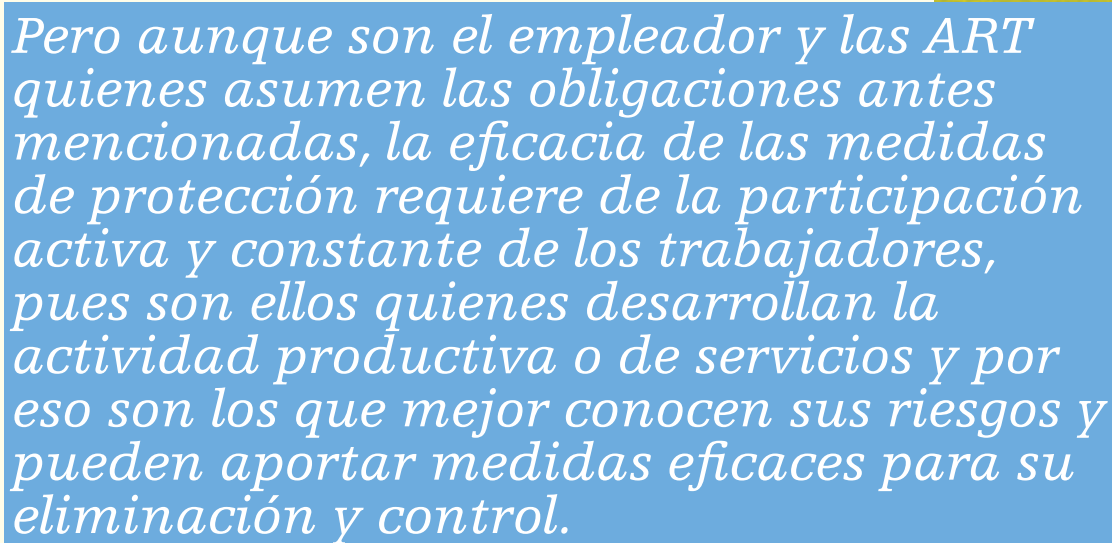
En el cumplimiento de sus funciones, los integrantes del Comité Mixto de Seguridad, Salud Laboral e Higiene tendrán derecho a:

a) Acceder libremente a los distintos puestos y lugares de trabajo con el fin de conocer y analizar los riesgos existentes, no pudiendo el empleador establecer restricciones al ejercicio de tal libertad.

b) Participar en las inspecciones que realice la autoridad de aplicación; formular las denuncias pertinentes ante esta cuando actúe en los lugares de trabajo; y a requerir la entrega de copia de las actuaciones labradas durante el transcurso de la inspección.

c) Disponer la suspensión de prestación de tareas en caso de peligro grave e inminente para la salud de los trabajadores.

d) Promover, programar y realizar actividades de concientización, información y capacitación en materia de salud y seguridad en el trabajo.



Pero aunque son el empleador y las ART quienes asumen las obligaciones antes mencionadas, la eficacia de las medidas de protección requiere de la participación activa y constante de los trabajadores, pues son ellos quienes desarrollan la actividad productiva o de servicios y por eso son los que mejor conocen sus riesgos y pueden aportar medidas eficaces para su eliminación y control.

e) Requerir a la asociación sindical a la que pertenezcan la formulación de denuncias ante la ART o a la autoridad de aplicación en materias vinculadas a la salud y seguridad en el trabajo. En atención a que la obligación de preservar la integridad psicofísica de los trabajadores pesa sobre el empleador y la ART, se deja en este proyecto de ley expresamente establecido que el objeto del comité es colaborar en la prevención de riesgos del trabajo y colaborar en la promoción y protección de la salud y seguridad de los trabajadores, y que en ningún caso será responsable por los infortunios laborales ocurridos en el establecimiento donde cumplan su función. Y se obliga en el art. 4 a la ART a la que se encuentre afiliado el empleador a concurrir a las reuniones del Comité Mixto de Seguridad, Salud Laboral e Higiene a las que sea citada, y a brindar documentadamente la información que le fuera requerida.

Se prevé que el mismo será integrado, ejerciendo la representación de los trabajadores y la asociación sindical, por quienes ejerzan su representación en la empresa (delegados de personal o miembros de la comisión interna); previendo que en caso de

no existir tal representación en el seno de la empresa o que esta no cuente con la cantidad de personal necesario para su constitución, la asociación sindical con personería gremial puede designar un Delegado de Prevención.

Se prevé asimismo la participación de representantes de los dependientes de empresas contratistas en el comité correspondiente a la empresa principal. Esto lo expresa en su art. 6 donde expresa: “En los supuestos de contratación o subcontratación, sea de actividad principal o accesoria de la empresa principal, los trabajadores que hayan sido elegidos delegados de personal de la empresa contratista o subcontratista y que presten tareas en el establecimiento de la empresa principal designarán de su seno a los ‘Delegados de Seguridad’, quienes se incorporarán a las sesiones del Comité Mixto de Seguridad, Salud Laboral e Higiene del principal, con las mismas atribuciones y derechos que los dependientes del empleador principal, mientras dure el trabajo a realizar en el establecimiento”.

Los integrantes del Comité Mixto de Seguridad, Salud Laboral e Higiene deberán ser capacitados en materia de prevención de



accidentes y enfermedades originadas en el trabajo, específicamente en la rama de explotación correspondiente al establecimiento donde se desempeñan. Esta capacitación se efectuará en forma conjunta por los empleadores con la asociación sindical con personería gremial representativa de la actividad, por sí o a través de su obra social, y la ART a la cual se encuentre afiliado el empleador. Los gastos que se originen en la capacitación de los trabajadores serán sufragados por la ART. Al mismo tiempo, los integrantes del Comité Mixto de Seguridad, Salud Laboral e Higiene deben guardar confidencialidad acerca de la información a la que accedan en ejercicio de sus funciones respecto de los procedimientos de producción empleados, siempre que no afecten la salud de los trabajadores/as o las condiciones y medio ambiente de trabajo.

También se tiene en cuenta que en los establecimientos en que no exista representante sindical en la empresa designado en los términos previstos en la ley 23.551, o cuando la cantidad de personal del mismo no alcance la prevista en el artículo 1 de la presente ley, la asociación sindical con perso-

nería gremial que represente a los trabajadores designará un Delegado de Prevención cuya designación podrá recaer en un trabajador dependiente del establecimiento o en un técnico especialista en Salud y Seguridad en el Trabajo, otorgándole siempre la garantía de estabilidad prevista en los artículos 48 a 52 de la ley 23.551 de Asociaciones Sindicales, y el incumplimiento del empleador a su deber de constituir el Comité Mixto de Seguridad, Salud Laboral e Higiene o la obstaculización de su funcionamiento también será considerado práctica desleal en los términos previstos en los artículos 53 a 55 de dicha ley gremial.

En resumen, considero que la propuesta efectuada constituye una forma de garantizar la participación de los trabajadores en la mejora continua de sus condiciones de vida y de trabajo, y que hace a la implementación de la democracia en las empresas, al permitir el contralor del respeto a las condiciones dignas, equitativas y seguras de labor, y que ello contribuirá al desarrollo de una sociedad más justa, considerando fundamental e inaplazable la sanción de este proyecto de ley.

DEUDAS DE LA DEMOCRACIA: EL SECTOR ENERGÉTICO

LAS POLÍTICAS ENERGÉTICAS REQUIEREN SER PENSADAS PARA EL LARGO PLAZO. SIN EMBARGO, NUESTRO PAÍS SE CARACTERIZA POR UN PENDULAR SEGÚN EL HUMOR Y LOS CICLOS DE LA ECONOMÍA GLOBAL. UN SECTOR ENERGÉTICO QUE ENCARNA UNA CONTINUA DISRUPCIÓN DE LAS VISIONES ACERCA DEL RUMBO QUE SE DEBERÍA EMPRENDER EN ASPECTOS TALES COMO LOS INSTITUCIONALES, LOS REGULATORIOS, LOS REFERIDOS A LA POLÍTICA DE PRECIOS, TARIFAS Y SUBSIDIOS, ETC., NECESITA DE MANERA URGENTE UNA PLANIFICACIÓN QUE NOS PERMITA VINCULAR LA PROVISIÓN DE ENERGÍA AL MODELO DE DESARROLLO.



por **ROBERTO KOZULJ**. *Lic. en Economía experto en energía y desarrollo; Vicerrector de la Sede Andina de la Universidad Nacional de Río Negro; Profesor Adscripto a la Fundación Bariloche*



A

l abordar este tema se plantea una cuestión que merece ser profundizada y esta es: ¿pueden las políticas aplicadas al sector energético ser consideradas como distintas y separadas del conjunto de políticas institucionales, de desarrollo y macroeconómicas que un país diseña e intenta aplicar?

Dado el carácter estratégico que tiene el sector –y la necesidad de anticipar y concretar inversiones cuyos plazos de maduración son prolongados–, se estaría tentado a sostener que necesariamente las políticas energéticas –posiblemente al igual que otras como las educativas, industriales y sectoriales en general– requieren de acuerdos y políticas para el largo plazo. Pero lejos de haber alcanzado tal estadio de madurez, pareciera ser que estamos condenados a políticas pendulares ligadas al humor y ciclos de la economía global y a una escasa comprensión de la importancia que tienen estas verdaderas deudas de la democracia o si se quiere de la Nación, mejor dicho de la sociedad que la encarna.

Es más, podemos afirmar que en cierto modo se ha ido retrocediendo en términos conceptuales. Así, se ha establecido como costumbre confundir a las políticas energéticas con políticas petroleras, o restringidas al sector eléctrico, o vincularlas a temas específicos como el papel de las energías renovables, las políticas de precios, tarifas y subsidios, para mencionar lo que en general se configura como problema en la opinión pública (y aun en algunos especialistas en el tema).

Y si la democracia sostiene deudas en materia de energía, podría ser dicho que las mantiene también en muchos otros sectores. Lo que se desea remarcar es que lo que en la Argentina

ha estado en permanente cuestionamiento es precisamente la continuidad de las políticas públicas y la definición misma de un estilo o modelo de desarrollo. Sin una definición al respecto –o mejor dicho, sin que prime una mirada de largo plazo compartida por actores públicos y privados–, el destino ha sido una suerte de péndulo entre apreciaciones contrapuestas acerca del conjunto de motores que deberían impulsar la economía, junto a profundas diferencias respecto del papel del Estado en todas las áreas.

Es que la provisión de energía no puede hallarse desvinculada del modelo de desarrollo, ni este de las posibilidades reales de dicho desarrollo, que dependen tanto de definiciones de política nacional como de nuestra actual y potencial inserción en el mundo, algo que no es por cierto una posición fija en cada momento de la evolución del sistema económico mundial.

En tal sentido, si hay algo que ha caracterizado al sector energético argentino ha sido una continua interrupción de las visiones acerca del rumbo que se debería emprender en aspectos tales como los institucionales, los regulatorios, los referidos a la política de precios, tarifas y subsidios, a los modos de financiación, a la visualización de qué recursos son escasos frente a otros considerados abundantes, al grado en que el sector debería o no ser desarrollado por empresas del Estado, empresas nacionales o transnacionales y, a su vez, si ellas deberían o no crear cadenas de valor promoviendo cierto desarrollo industrial en forma directa o indirecta.

De la simple revisión de documentos sobre el sector energético se puede observar que estas continuas interrupciones han sido la mayor y tal vez única continuidad.

La provisión de energía no puede hallarse desvinculada del modelo de desarrollo, ni este de las posibilidades reales de dicho desarrollo que dependen tanto de definiciones de política nacional como de nuestra actual y potencial inserción en el mundo, algo que no es por cierto una posición fija en cada momento de la evolución del sistema económico mundial.

Es de destacar que ello no ha sido ajeno a la profunda ruptura institucional que se produjo en la Argentina a partir de 1976, en particular por el retorno del cuestionamiento respecto de la industrialización, del nivel deseable del salario real y de la conveniencia del endeudamiento externo, algo que se había creído como superado hacía décadas, pues fueron temas propios del lapso transcurrido entre 1930 y 1943 cuando el país se debatía entre quienes consideraban al sector primario exportador como la “rueda maestra” de la economía y aquellos otros que veían el futuro en la industrialización. Sin embargo esta cuestión, lejos de haber sido dirimida, continúa a la fecha siendo eje de un debate cuyo resultado no está a la vista.

Así, las coyunturas macroeconómicas impusieron, con una democracia debilitada, determinadas lógicas de funcionamiento del sector energético, a pesar de que los planes enunciaban una visión solo consistente con un Estado con suficiente poder político y financiero. Esta particularidad generó un primer deslinde entre las políticas de precios y tarifas como instrumento para lograr el financiamiento de inversiones y fue causa de un paulatino endeudamiento que afectó el desempeño de las empresas públicas prestadoras de los servicios energéticos, ya previamente endeudadas.

Así, en una primera etapa del retorno a la democracia, la importancia que se le atribuía al sector energético se hallaba definida básicamente por la elevada proporción que los requerimientos de inversión del mismo significaban para la inversión pública nacional. Junto a ello apuntaban críticas la falta de competencia debido a la estructura monopólica u oligopólica, lo que atentaba, a juicio de sus autores, contra una adecuada asignación de recursos. Las mismas apreciaciones sobre la diversificación de la matriz energética indicaban ya la necesidad de incorporar reservas de petróleo, hacer un mayor uso de la hidroelectricidad y del gas natural, al tiempo que restricciones financieras obligaban a inducir más hacia una matriz de elevada participación de combustibles fósiles.

El valor de estas afirmaciones radica en que fueron muy tempranas y anticipadas al momento en que las ideas de desglose de cadenas energéticas, venta de activos y emulación de mercados de competencia había cobrado cuerpo a nivel de un discurso articulado desde los sectores pro mercado a nivel global, con la fuerza que tuvo esta visión años más tarde de un modo explícito en la Argentina. Así, las privatizaciones se justificaron literalmente según el criterio de que se trataba de una decisión política profundamente democrática, en la que el Estado renunciaba a tendencias hegemónicas y paternalistas, y a la convivencia y sostenimiento de los intereses minoritarios que se beneficiaban

de aquella realidad, para que la iniciativa privada pudiera asumir un rol protagónico en el quehacer económico. Se confiaba en que, actuando en mercados libres y competitivos, las decisiones de millones de usuarios y consumidores –y la preocupación de los agentes que buscan obtener una lícita ganancia por el capital que arriesgan– tendrían más racionalidad que las tomadas por un puñado de burócratas.

Así, las reformas de los noventa se basaron en estos criterios para hallarse sobre el fin de la década con que esa supuesta y esperada “asignación racional de recursos” culminaría en que desde 1998 la producción petrolera comenzara a declinar, que el gas lo hiciera un poco más tarde y que las inversiones se dirigieran a monetizar y agotar reservas descubiertas, abandonándose la exploración en áreas de riesgo o previamente poco exploradas. Del mismo modo la expansión de redes troncales

de transporte eléctrico y de gas resultó insuficiente para un país que podía nuevamente –y en otro contexto mundial– volver a crecer. Asimismo, las reglas de juego de mercado condujeron a una excesiva participación de la generación térmica con fuerte dependencia del suministro de gas natural, restando confiabilidad en ambas cadenas. El abandono del desarrollo nuclear fue muy contundente y los recursos hidroeléctricos incorporados devenían del pasado.

Aunque buena parte de estas consecuencias se hicieron más manifiestas entre 2004 y la fecha, no puede dejar de ser mencionado que fue en este período donde el debate sobre las falencias del Estado para resolver orgánicamente los problemas del sector energético se hicieron presentes desde distintas miradas que reeditaron un viejo enfrentamiento de visiones acerca de la naturaleza y alcance necesario y deseable de la intervención del

Si hay algo que ha caracterizado al sector energético argentino ha sido una continua interrupción de las visiones acerca del rumbo que se debería emprender en aspectos tales como los institucionales, los regulatorios, los referidos a la política de precios, tarifas y subsidios, a los modos de financiación...



Estado. Se puede decir, sí, que el Estado intervino más, reanudó el desarrollo nuclear, recuperó una empresa estatal ya con menos reservas y capacidades y que al mismo tiempo desarrolló importantes ampliaciones de infraestructura de transporte. En paralelo descuidó el costo total de las iniciativas y transfirió renta a los usuarios en concordancia con una mirada de favorecer el crecimiento bajo un modelo de arrastre por la demanda como modo de evitar una desaceleración económica, algo que gradualmente se podía evitar de existir una mirada sistémica producto de consensos no fáciles de lograr.

Sin embargo, en ese debate ciertos temas clave quedaron por lejos ausentes. Uno de ellos se refiere al reparto de riesgos entre el Estado, los ciudadanos y los actores privados respecto del nivel de precios de la energía compatible con el crecimiento, el desarrollo, la seguridad y calidad del suministro a corto, media-


no y largo plazo; la equidad territorial y la equidad distributiva; el cómo asegurar que mayores precios se materialicen en inversiones y no en un mero traspaso de rentas; el cómo asegurar que estas inversiones confluyan en una matriz energética que sea eficiente en costos y a la vez sostenible en términos ambientales; definir qué significa esto último con precisiones; la conveniencia o no de ser un país importador o autoabastecido; las consecuencias de cada opción, etcétera.

Hubo un tiempo en que estas preguntas se suponía solo podían provenir de un proceso de planificación energética integral.

Hubo otro en el que no se lo consideró necesario pues se calificó a la misma como un símil del modelo soviético o bien como una trampa burocrática innecesaria y maliciosa. Le siguió luego aun uno con un fuerte reclamo por su ausencia, y en el mientras tanto no se han conformado equipos técnicos y políticos sólidos para presentar a la sociedad una visión moderna de este proceso que no admite ya ni improvisaciones ni lobistas. El mismo supone un abordaje mínimo sobre ejes interrelacionados tales como: a) concepción sistémica del sector –es decir, para qué sectores de consumo, en qué plazos, con qué fuentes, con qué concepción acerca de la renta y destino de la explotación de recursos naturales, con cuáles propósitos y modelo de país–; b) financiamiento y costos; c) matriz posible y deseable; d) marco legal e institucional; e) equidad distributiva y territorial; f) abordaje del tema ambiental respecto de otros temas; g) conocimiento detallado de la infraestructura y de la naturaleza técnica y económica de las fuentes; h) impactos de cada alternativa integral sobre la competitividad a corto, mediano y largo plazo; i) procesos de planificación y mecanismos de articulación público-privada; j) naturaleza, modo, suficiencia y alcance de los contratos; k) otros varios vinculados con los anteriores en particular de asesorías legales; l) la integración de la actividad energética con la creación de cadenas de proveedores locales; ll) articular las actividades de ciencia y técnica para el desarrollo de cadenas de valor vinculadas a la provisión y consumo de energía.

Es de desear que esta concepción dé lugar a la conformación de equipos de trabajo con carácter permanente pues la mayor destrucción es aquella que se refiere al capital humano. Un capital que requiere de plazos tan grandes o superiores aun al de las propias inversiones del sector energético. Así, el mayor obstáculo y la mayor deuda son la pobreza y atomización de las visiones dominantes al respecto. Tal vez nos sirva pensar que el péndulo siempre oscila, gira y pasa por el centro y que, si así es, siempre estaremos en el mismo lugar, lo que en este caso –por inadecuada que sea la metáfora– sería permanecer en un mismo lugar a pesar de la ilusión del movimiento. Algo que sería similar al estancamiento eterno en el mejor de los casos, pues tal vez el péndulo se incline sobre un plano no deseable y hasta deje de funcionar.





por HORACIO A. FEINSTEIN. *Economista Político (UBA), especializado en Ambiente Humano (UNLZ). Ex consultor de organismos internacionales en proyectos de inversión pública, asuntos industriales, cuestiones regionales y urbanas. Ex miembro fundador de la Asociación Argentino-Uruguaya de Economía Ecológica. Miembro del Grupo de Ecología de Paisajes y Medio Ambiente (UBA)*

EN LOS ÚLTIMOS TREINTA AÑOS LA POBLACIÓN URBANA GANÓ EN IMPORTANCIA DEBIDO A SU INCREMENTO EN CONTRAPOSICIÓN A LA POBLACIÓN RURAL, PERO EN ESTE PROCESO LA CIUDAD FUE MODELADA SEGÚN LA CONVENIENCIA DEL MERCADO Y EN DETRIMENTO DEL INTERÉS PÚBLICO. LOS FENÓMENOS DE LA CONSTRUCCIÓN Y EL TRATAMIENTO DE LOS RESIDUOS SON UN CLARO EJEMPLO. SIN DUDAS, LA MAYOR DEUDA DE NUESTRA DEMOCRACIA EN ESTE TERRENO ES LA AUSENCIA DE PLANIFICACIÓN.

LAS DEUDAS DE LA PLANIFICACIÓN URBANA Y REGIONAL DURANTE EL ACTUAL RESTABLECIMIENTO DEMOCRÁTICO



En las pasadas tres largas décadas de vida democrática, la sociedad argentina y su economía experimentaron importantes cambios reflejados en la estructuración espacial del territorio nacional, tanto en la relación urbano/rural como al interior de los principales conglomerados urbanos del país.

Como resultado de ello, la población urbana ganó en importancia en detrimento de la población rural, reflejándose ese cambio en el crecimiento de ciudades intermedias provinciales, principalmente debido a la expulsión de pobladores de escasos recursos –inmersos en economía de subsistencia–, los que se instalaron en las periferias de esas ciudades provinciales donde buena parte de ellos, debido a ancestrales modos de vida y cultura, no llegan a insertarse activamente en la economía de mercado.

Para dar cuenta de las implicaciones sociales de esos cambios demográficos, en este artículo se pasará revista a dos manifestaciones de los mismos especialmente localizados en Buenos Aires. El primero, la *gentrificación*, un proceso de transformación urbana en el que la población pobre de un sector o barrio deteriorado es desplazada por otra de un mayor nivel adquisitivo a la vez que se renueva arquitectónicamente dicho sector por la inversión privada; el segundo, la gestión de la basura y los residuos, típicamente de escala metropolitana, cuyo epicentro se localiza en el conurbano, hacia donde se destina un importante flujo cotidiano proveniente de la capital metropolitana.



Como en la ciudad se fueron agotando los terrenos vacantes, la actividad de la construcción –pujante en las últimas dos décadas– se realizó principalmente en altura y en barrios próximos a las costas. En su mayor parte al impulso de una demanda especulativa fueron levantados edificios de varios pisos destinados a viviendas no-permanentes o para usos comerciales; el resto está constituido por autoconstrucción de hasta 5-6 pisos sobre vivienda ya existente en las villas, con el propósito de alquilar a nuevos inmigrantes.

I

A diferencia de lo sucedido en Brasil con el avance sojero en regiones deshabitadas del “*cerrado*”, la sostenida demanda internacional de soja actuó en la Argentina empujando la frontera agrícola sobre actividades menos rentables y sobre bosques nativos poblados por criollos e indígenas que viven con y del bosque.

Por otra parte, el caso de Buenos Aires –que se detallará más abajo– ilustra bastante acabadamente cómo la inexistencia de una planificación urbana y regional –que sólo adquiere sentido cuando la misma es parte de un proyecto de país– ha llevado a profundos desequilibrios sociales y ambientales observables a escala regional y metropolitana.

Al ritmo del crecimiento poblacional y económico del país –en promedio leve, con fluctuaciones– de las últimas tres décadas, la Ciudad de Buenos Aires (sede del gobierno nacional) mantuvo su población casi estancada mientras crecía la del conurbano. Como en la ciudad se fueron agotando los terrenos vacantes, la actividad de la construcción –pujante en las últimas dos décadas– se realizó principalmente en altura y en barrios próximos a las costas. En su mayor parte al impulso de una demanda especulativa fueron levantados edificios de varios pisos destinados a viviendas no-permanentes o para usos comerciales; el resto está constituido por autoconstrucción de hasta 5-6 pisos sobre vivienda ya existente en las villas, con el propósito de alquilar a nuevos inmigrantes. En la última década, la fuerte corriente

llegada de países limítrofes para radicarse en la CABA y/o en el primero o segundo cordón del conurbano (atraída por las posibilidades de trabajo y el acceso a servicios sociales) disparó al máximo la crisis habitacional manifiesta en la sorpresiva toma de tierras en esos territorios hacia fines de 2010.

La modernización barrial (*gentrificación*) significó:

- ▶ La intensificación de uso de la parte baja de la barranca del Río de la Plata y sus extensiones.
- ▶ La expulsión de población de los sectores sociales medios y medios-bajos debido al incremento del precio de los alquileres y de la tierra.
- ▶ La destrucción de una parte del patrimonio arquitectónico, histórico y cultural que hace a la identidad urbana de Buenos Aires.
- ▶ La presión sobre los espacios verdes y la consecuente disminución de los mismos.

Una vez más, puede verse que a nivel urbano el mercado inmobiliario va construyendo la ciudad de acuerdo con los intereses privados, mientras que el interés público (vivienda social y bienes comunes) queda permanentemente postergado. Al tiempo que la ciudad registra un déficit habitacional importante (de 288.000 viviendas, alcanzando aproximadamente al 20% de la población), la construcción no ha cesado aunque no para resolver esa necesidad social sino debido a motivos especulativos –lo edificado como refugio de valor– al punto que las viviendas desocupadas aumentaron de 31.000 a 127.000 entre 2001 y 2010. Prueba clara de ello es el reducido número de viviendas sociales construidas en el período considerado, y el bajo nivel de cumplimiento del fallo de la Corte Suprema –a casi diez años del mismo– exigiendo a las autoridades nacionales, provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) el mejoramiento de las condiciones de vida de la población localizada en las zonas bajas (fácilmente inundables) de la cuenca hídrica Matanza-Riachuelo. En ambos casos, la atención pública de esas poblaciones de muy bajos recursos es apenas de carácter formal o para mostrar alguna acción (siempre de tipo superficial o de corto aliento) en épocas de campaña política. De esta manera la ciudad va siendo modelada por los intereses privados, básicamente a través del mercado, y cuando ello no sucede, por el impulso de algún subsidio público que colabora con ese “desarrollo”: como los casos recientes de las decenas de hectáreas de los ex playones ferroviarios, ilegítimamente cedidos a privados que ni siquiera respetaron el espacio público que tenían que restituir como tal –para ello debían preservar, de acuerdo con la ley, el 65% de la superficie total cedida– para uso y utilidad pública. Es así que los costos sociales, culturales y ambientales no son pagados por los desarrolladores de negocios privados, mien-



tras las autoridades permiten (básicamente por inacción) que la ciudad vaya siendo modelada de esa manera a la conveniencia de aquellos.

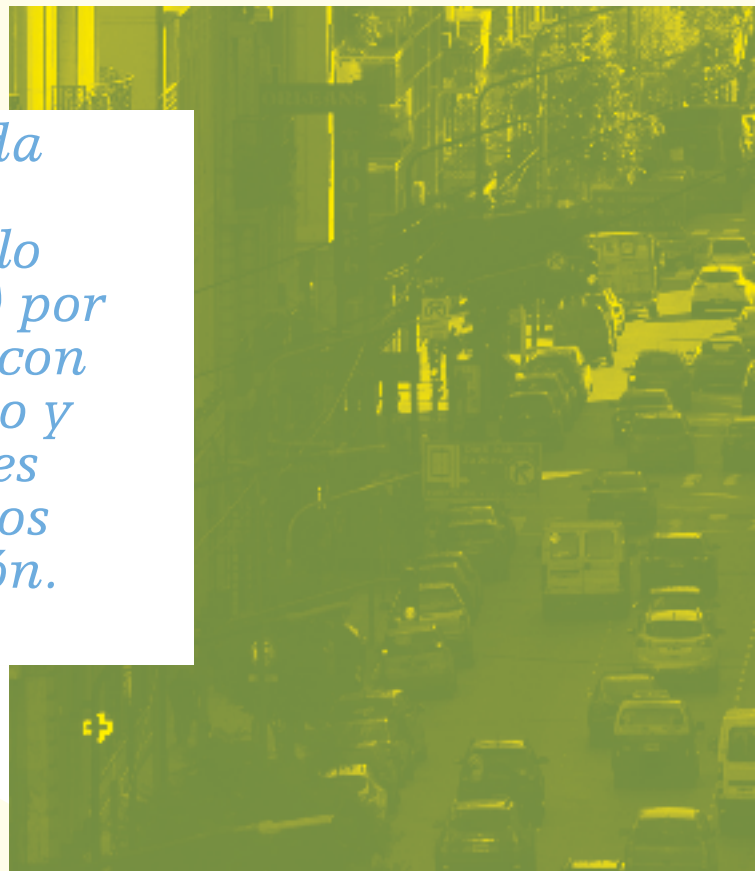
Todo ello facilitado por abundantes excepciones a la normativa urbana-ambiental, junto a las modalidades y tecnologías constructivas adoptadas, ha ido acentuando la vulnerabilidad de la ciudad al cambio climático observándose inundaciones de magnitud con pérdidas de vidas humanas. Al respecto, la normativa en materia ambiental se evidencia totalmente inefectiva, tanto a nivel de proyectos individuales como, mucho más aún, al no considerar los efectos acumulativos de diversos proyectos en una misma zona y/o cuenca hídrica. En definitiva, la normativa ambiental ha quedado más que nada como una instancia burocrática que a nadie interesa demasiado –a juzgar por lo que deviene la ciudad– salvo a los pocos que lucran con los servicios relacionados con el mero cumplimiento formal de los requisitos administrativos que ella implica.

En esta misma dirección, la construcción de la ciudad no tiene en cuenta que la metrópolis es un organismo vivo, cuyos po-

bladores son seres vivos que necesitan un ambiente vivo que los albergue sana y confortablemente sin demasiado gasto de energía y materiales. Nada de esto sucede y la construcción de la ciudad es ambientalmente muy costosa. Se pierden espacios verdes, árboles, superficies filtrantes; todo lo cual disminuye el oxígeno, incrementa la vulnerabilidad a inundaciones, deja poco espacio público para el esparcimiento. Los materiales de construcción utilizados llevan a que los requerimientos energéticos sean cada día más altos y la especulación inmobiliaria empuja la construcción de la ciudad a zonas de alto riesgo hídrico.

En las villas del sudoeste de la CABA, asentadas sobre zonas bajas de la cuenca del Riachuelo, las inundaciones acentúan la contaminación ambiental de la población debido a la exposición directa a residuos sólidos urbanos, residuos peligrosos y residuos tóxicos. Análogamente, del otro lado del Riachuelo, en la provincia de Buenos Aires, la contaminación debida a basura doméstica, residuos industriales y otros residuos peligrosos es muy significativa, provocando severos problemas de salud pública.

La CABA va siendo construida exclusiva y excluyentemente (no solo en lo que respecta a lo edilicio y su infraestructura) por el poder político de acuerdo con la lógica del poder económico y atendiendo a sus necesidades de servicios: una urbe para los negocios, no para la población.



2

Sin dudas, la problemática de la basura y los residuos en la región metropolitana bonaerense ha alcanzado la complejidad que reviste en la actualidad debido a la ausencia de planificación. Hasta poco más de la mitad del siglo XX, cuando la población era bastante menor que en la actualidad, el estilo de vida menos consumista y los materiales no-reciclables (básicamente, los provenientes de hidrocarburos) no se habían difundido de la manera que existen hoy en día, la basura era medianamente gestionable y gestionada.

Pero ya hacia fines del siglo XX el enterramiento de residuos sólidos urbanos (RSU) –en rigor de verdad en los rellenos sanitarios se entierra todo tipo de residuos, no sólo RSU, lo cual incrementa los riesgos para la salud humana– estaba provocando enfermedades graves entre la población metropolitana bonaerense próxima al mismo (la primera afectación masiva y severa es la correspondiente al relleno de Villa Domínico), lo cual puso en cuestionamiento (técnico, ético y político) al sistema de relleno sanitario utilizado para la disposición –soterramiento– de la basura. Por estos motivos se tuvo que cerrar aquel

relleno y otros más de la región metropolitana, mientras que por el rechazo masivo de la población no se consiguió ni un lugar más en municipios del conurbano donde hacer un nuevo relleno sanitario.

La afectación de la salud de la población tomó a las autoridades por sorpresa; ello se vio agravado por la falencia total en materia normativa específica. Al poco tiempo, el Poder Ejecutivo nacional impulsó una ley nacional (25.916/04) para la gestión integral de los RSU que, entre otros asuntos, estableció normas estrictas para los rellenos sanitarios. Aun así, desde entonces, ningún municipio metropolitano quiso tener un relleno en su jurisdicción (salvo La Matanza, que ya tenía, para enterrar exclusivamente sus propios residuos) y el único relleno que queda activo (donde se entierra toda la basura de la región excepto la matancera) es el que está en los terrenos de Campo de Mayo perteneciente al Ejército Argentino. Este último tan devaluado que no osa oponerse a la cesión.

La mencionada ley nacional estableció un plazo de diez años para normalizar los rellenos sanitarios existentes, el cual venció en 2015. En sintonía con ello, la CABA estableció su Ley Basura Cero (1854/05) con el propósito de reducir progresivamente el soterramiento de RSU, lo cual –de haberse verificado– hubiera disminuido la necesidad de nuevos rellenos sanitarios en la provincia de Buenos Aires (PBA). Pero ello requería un consistente y sostenido programa público que involucrara a toda la sociedad; cosa que no sucedió para nada, a pesar de ingentes inversiones y gastos realizados por el gobierno, invocando nobles propósitos que fueron desvirtuados por artificios tecnológicos de diverso tipo que no sólo no ayudan a resolver el problema sino que lo acentúan, habiendo llegado a hacer que la población se desinterese absolutamente de la cuestión, cuando debería ser actor principal. A su vez, la PBA estableció la normativa provincial (ley 13.592/06), acorde con la nacional, en procura de maximizar el reciclado de residuos y disminuir el monto a enterrar; aunque muy poco hicieron las autoridades provinciales para que se cumpla la normativa.

El escenario configurado por el conjunto normativo de las tres jurisdicciones, bastante coherente y consistente para encauzar en un plazo de diez años la gestión de residuos metropolitanos, no resultó suficiente para que ello se efectivizara –ni siquiera con la severa limitante de la demostrada inviabilidad sociopolítica de abrir un nuevo relleno sanitario–. Ciertamente, el monto total enviado a relleno sanitario ha disminuido escasamente, mientras existen serias dudas respecto de los datos oficiales, especialmente los de la CABA.

La falta de decisión política en los tres niveles (nacional, CABA y PBA) llevó entonces a imaginar nuevos y jugosos negocios (de decenas de millones de dólares cada uno) bajo la “justificación”



Una vez más, puede verse que a nivel urbano el mercado inmobiliario va construyendo la ciudad de acuerdo con los intereses privados; mientras que el interés público (vivienda social y bienes comunes) queda permanentemente postergado.

de la necesidad de reducir el soterramiento de la basura. Para ello, la CABA hizo instalar en la Ceamse (Coordinación Ecológica del Área Metropolitana, Sociedad del Estado) de Campo de Mayo (PBA) una planta de tratamiento mecánico-biológico de la basura (TMB) y, a pesar de la deficiente *performance* de la misma, ya proyecta la próxima instalación de dos plantas más de estas dentro de la CABA.

En la PBA, la frustrada experiencia liderada por el Municipio de La Plata de llevar adelante una heterodoxa Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos para la región del Gran La Plata, después de varios años de compromisos incumplidos por el gobierno de la PBA –que implicaron prorrogar el relleno no-controlado de Ensenada a pesar de la resistencia de la población local y un fallo incumplido de la Corte Suprema provincial–, terminó con la decisión de instalar una planta de TMB. A su vez, en el Municipio de La Matanza, la basura se entierra en un relleno localizado en González Catán, el cual viene siendo largamente rechazado por la población local debido a problemas de salud acaecidos. Debido a ello, el gobierno municipal, junto al gobierno provincial, con apoyo del Ministerio de Planificación de la Nación, decidieron un proyecto alternativo para la disposición de la basura que, después de varios años de indecisiones, de alardear con un proyecto heterodoxo que pretendía instalar una tecnología poco experimentada y nunca transparentada, quedó a mitad de camino, por lo cual la disposición final sigue haciéndose en el mismo relleno, que está rebasado. A todo esto –ante la necesidad de seguir soterrando basura– el colapsado relleno de la Ceamse de Campo de Mayo, que recibe unas 15.000 toneladas diarias de basura de la CABA y del conurbano bonaerense, obtuvo el visto bueno de la autoridad ambiental provincial (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, OPDS) para seguir recibiendo basura, enterrándola más allá de la altura técnicamente recomendable –lo cual implica riesgo de

incendios por excesiva superposición de basura que, bajo ciertas condiciones climáticas, puede entrar en combustión–.

Este contexto de generalizado colapso del sistema de soterramiento metropolitano bonaerense, que aunado a la inexistencia de una gestión integral de residuos constituía un sistema de desequilibrio inestable, de altos riesgos para la salud humana y de los consiguientes potenciales conflictos socio-políticos, encontró a comienzos de 2016 un alivio a la tensión social y política creciente al asumir las nuevas autoridades políticas en la Nación, CABA y PBA, las tres de un mismo signo político. Rápidamente se pusieron de acuerdo y decidieron ampliar el relleno sanitario de Campo de Mayo, dedicándole una importante superficie a tal fin.

Semejante decisión implica reconocer el fracaso de las políticas públicas de residuos en todos los niveles jurisdiccionales y seguir enterrando basura en el ampliado relleno sanitario de la Ceamse. Ello muy probablemente vaya en detrimento del reciclado y de los cartoneros ya que por varios años habrá suficiente espacio disponible para soterrar basura, mientras a ninguna autoridad le interesará hoy día las consecuencias a mediano y largo plazo de esta decisión. Asimismo, implica el liso y llano desconocimiento de las organizaciones sociales y de los desarrollos institucionales emergentes de la crisis del 2001. Dicho en otras palabras, implica renegar de la historia del pueblo, de los sufrimientos, miserias y luchas, al cabo de los cuales consiguieron el reconocimiento (mediante la ley 992 de la CABA) del trabajo cartonero como un trabajo de importante valor social y ambiental. Finalmente, implica renegar de la legislación específica de las tres jurisdicciones, muy especialmente de la Ley Basura Cero que por más que tenga puntos oscuros y débiles, ha guardado un indudable sesgo participativo que es su sello de marca y merece ser honrada.



3

Precisamente la participación efectiva de la sociedad argentina en la vida política como protagonista en calidad de partícipe de su propio destino alcanzó un pico cuando la crisis de comienzos del presente siglo, para luego decaer durante el populismo kirchnerista. En este último período, mientras el gobierno se caracterizó por ampliar *–motu proprio–* los derechos sociales, económicos y humanos, la sociedad se fue acostumbrando a ello casi sin tener que luchar para conseguirlo. En particular en la CABA –que fue uno de los epicentros de los movimientos asamblearios y donde la Constitución se autodefine desde su art. 1º como participativa– actualmente la población no se interesa por ser partícipe de su propio devenir, dejando de honrar aquel principio constitucional; mientras el gobierno no alienta la participación ya que esta atenta contra la ejecutividad de las políticas. De esta manera la CABA va siendo construida exclusiva y excluyentemente (no solo en lo que respecta a lo edilicio y su infraestructura) por el poder político de acuerdo con la lógica del poder económico y atendiendo a sus necesidades de servicios: una urbe para los negocios, no para la población –progresivamente excluida–. Nada muy distinto ocurre en los demás centros urbanos del país, donde sin ser tan acentuado todavía, rige el mismo proceso de *gentrificación*.

En un contexto como el presentado más arriba, cualquier atisbo de planificación urbana y regional –salvo de tipo autoritario– hubiera resultado un fracaso, porque sería apenas un intento burocrático de imponer, desde el poder político hacia el territorio y su población, una concepción del ordenamiento territorial de centros urbanos y/o de regiones del país sin la participación de los sujetos de la planificación. Los cambios poblacionales reseñados en este artículo no fueron planificados por las autoridades públicas sino que son consecuencias de dejar que el mercado actúe libremente definiendo por sí mismo los usos del suelo.

Los pocos intentos de planificación de las últimas décadas fueron burocráticos-formales y, por supuesto, llegaron a poco y nada, ya que les faltaba la condición previa: la disposición a hacerlo con la población, promoviendo la participación de esta para que, a partir de los problemas existentes, identificados como tales por la misma población, ella adquiriera sentido. Mientras tanto, la planificación sigue en pura deuda con la ciudadanía.

EN NUESTRO PAÍS LA POBLACIÓN URBANA SUPERA EL 90%; SIN EMBARGO, EL ACCESO DESIGUAL A LA CIUDAD NO HA SIDO PLANTEADO COMO CUESTIÓN EN LA AGENDA DE LOS DIFERENTES GOBIERNOS. PARA SALDAR ESTA DEUDA ES NECESARIO DEBATIR LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD Y DE LA CIUDAD, BUSCANDO ALCANZAR UNA NUEVA CONCEPCIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA QUE SEA COMPATIBLE CON LOS DERECHOS HUMANOS.

LAS DEUDAS DE NUESTRA DEMOCRACIA EN EL CAMPO DEL HÁBITAT Y LA VIVIENDA



por **ANDREA CATENAZZI**. *Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento*



La Argentina es uno de los países más urbanizados de América latina. La población urbana supera el 90 por ciento. Este proceso de urbanización, iniciado vertiginosamente a principios del siglo XX, aún continúa desplegándose de forma dispar en las diferentes regiones del país. Dada la magnitud de este proceso, el interrogante sobre cómo han crecido nuestras ciudades durante las últimas décadas resulta central para comprender las asignaturas pendientes en materia de acceso a un hábitat digno. La pregunta es especialmente relevante porque la realidad nos enfrenta a ciudades con paisajes que, más que evocar progreso o desarrollo, han pasado a retratar –e intensificar– las desigualdades de nuestra sociedad. Estas desigualdades se presentan en las ciudades medianas y grandes del territorio argentino a través de diversas formas: en las inmensas diferencias entre las áreas centrales y las periferias de las regiones metropolitanas, en la ocupación precaria del borde de los arroyos en contraposición con la ostentación de algunos barrios que se cierran. Estas ciudades así configuradas restringen las oportunidades de acceso a empleo, cultura y esparcimiento por parte de la población en situación de precariedad urbana. Al mismo tiempo, las oportunidades de crecimiento circulan entre aquellos que viven en mejores condiciones, ampliando la desigualdad entre distintos fragmentos de la ciudad. Los problemas de acceso desigual a la ciudad han sido objeto de numerosos informes técnicos, investigaciones académicas y, por supuesto, diversos programas y políticas. Sin embargo y en coincidencia con algunos ejes del debate actual en América latina, este modelo de urbanización no ha sido capaz de asociar esa urbanización con la democratización de las relaciones sociales, manteniendo un proceso simultáneo y contradictorio de expansión de la ciudadanía con una exclusión socio espacial cada vez mayor. Más de tres décadas de democracia ofrecen un conjunto de políticas públicas que han dejado sus huellas sobre este modelo de urbanización y que proponemos diferenciarlas en dos ciclos para desarrollar el presente trabajo. El primero de ellos, caracterizado por la consolidación de un régimen neoliberal hasta la crisis interna (2001-2002) cuya intensidad marcó un punto de inflexión en la historia de nuestro país, y un segundo ciclo que mostró signos de ruptura con el anterior mediante un rol más activo del Estado en la economía y una serie de políticas de carácter neodesarrollista. Si bien ambos ciclos expresan cambios en el campo del hábitat, al mismo tiempo revelan algunas regularidades que estructuran la relación entre desarrollo urbano y políticas públicas. A partir de este planteo inicial, el trabajo se propone examinar las relaciones de mutua transformación que se establecen entre proceso de urbanización y las políticas públicas, centrando el análisis en las continuidades y rupturas que han resultado de la acción del Estado en las políticas urbana y de vivienda, durante el mayor período democrático de nuestro país.



Estas ciudades así configuradas restringen las oportunidades de acceso a empleo, cultura y esparcimiento por parte de la población en situación de precariedad urbana. Al mismo tiempo, las oportunidades de crecimiento circulan entre aquellos que viven en mejores condiciones, ampliando la desigualdad entre distintos fragmentos de la ciudad.

La incipiente institucionalización de las políticas urbanas

En términos generales y a pesar de la criticidad de los problemas urbanos mencionados, el acceso desigual a la ciudad no ha sido planteado como cuestión en la agenda de los diferentes gobiernos. En efecto, la formulación de las políticas públicas ha mantenido una visión sectorial de los problemas urbanos y territoriales, expresada en la división institucional y organizativa de la administración estatal. Por un lado, los problemas de la ciudad formal son resueltos por los organismos responsables de las obras públicas, y por otro lado, los problemas de la ciudad informal son objeto de intervención de las políticas sociales. Más allá de este panorama poco alentador, es posible señalar algunos cambios entre ambos ciclos.

Durante el primer ciclo, una serie de medidas que culminaron con la privatización de las empresas prestadoras de servicios públicos, la transferencia de funciones estatales a las provincias junto con el ajuste fiscal y la desregulación de las actividades económicas y sociales definieron los alcances del régimen neoliberal en nuestro país. Así, hacia principios de los años noventa, se puso en marcha la privatización de todos los servicios urbanos que hasta ese momento habían gestionado empresas

estatales. Este proceso se inscribió en el debate de la crisis que atravesaba al conjunto del Estado y en la legitimidad creciente de un discurso privatizador, en clave política y económica. Una ecuación que desplazó del escenario de la crisis a la cuestión urbana que, como tal, no encontraría lugar en el debate público. En ese contexto, la formulación de una política urbana a nivel nacional no fue una cuestión de la agenda de gobierno. Durante el segundo ciclo, la creciente centralidad del Estado nacional en la escena política tuvo su correlato en la relevancia asignada a la planificación territorial como una herramienta de política pública para el desarrollo. En ese proceso se creó la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública dependiente del ex Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y se constituyó el Consejo Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial. La elaboración del Plan Estratégico Territorial (2008) y sus sucesivas actualizaciones lograron ampliar la agenda de la planificación territorial y contribuyeron a la institucionalización de esta práctica en los diferentes niveles de gobierno.

En este contexto, la ley de Acceso Justo al Hábitat (2012) de la provincia de Buenos Aires requiere una mención especial porque sintetiza un conjunto amplio de experiencias asociativas

que durante los últimos años promovieron una respuesta integral a los problemas de acceso a la tierra y a la vivienda. El propósito de la ley es fortalecer la capacidad estatal para intervenir activamente, junto con otros actores sociales y económicos, en la modificación de las dinámicas urbanas y del mercado del suelo que estructuran la exclusión de amplios sectores medios y pobres. La ley define cuatro principios rectores: el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la ciudad y de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad y la distribución equitativa de los costos y beneficios del proceso de urbanización. Estos principios son innovadores en nuestra legislación urbana y en ese sentido discuten los modos tradicionales de construir el problema habitacional. La ley no trata solo sobre la vivienda sino que define orientaciones para la planificación y gestión urbana, regulación fiscal, regularización de la propiedad; además promueve activamente la participación social en las acciones y en los presupuestos.

Estos avances, importantes pero aún incipientes, requieren continuidad y fortalecimiento institucional para desarmar la vigencia de un modelo de ciudad dual, que aplicado en términos de “formal vs. informal” o “legal vs. ilegal”, ha invisibilizado a las políticas urbanas como objeto de intervención estatal y cristalizado sus modos de operar en una amplia gama de organismos públicos diferenciados y con escasa articulación entre sí.

La persistencia de las políticas sectoriales de vivienda

La política habitacional ha mantenido la cantidad de viviendas nuevas como el principal indicador de éxito, sin dar cuenta de su calidad urbana ni de su localización en la ciudad. Aun cuando la magnitud de la inversión estatal destinada a la vivienda y a la obra pública en general ha sido muchísimo mayor durante el segundo ciclo, no hubo cambios significativos en los lineamientos de política.

Durante el primer ciclo, como parte de la reforma del Estado, las transformaciones en el campo de la política de vivienda se expresaron en una readecuación del aparato administrativo nacional. Por una parte, se transformó el Banco Hipotecario Nacional de banco minorista a banco mayorista (1990) y más tarde se privatizó (1997). Por otra parte, se provincializaron los recursos del FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda) mediante el traspaso de lo que había sido el principal fondo asignado al financiamiento de la vivienda al Fondo de Coparticipación Federal (1992). Ambos procesos modificaron la dinámica de los organismos nacionales afectados y permitieron una mayor desregulación y descentralización de la ejecución de los programas. La política habitacional de esos años careció de acciones novedosas para los sectores de más bajos recursos. El FONAVI continuó siendo el principal recurso destinado a la construcción de conjuntos habitacionales aunque cabe mencionar que en ese período comenzaron a implementarse algunos programas de mejoramiento barrial con financiamiento externo.

Durante el segundo ciclo, en un marco de creciente inversión pública y mejora de los indicadores sociales (reducción de la pobreza y la desocupación), el FONAVI tuvo un peso menor y las dos operatorias nacionales más importantes fueron el Plan



Federal de Viviendas de 2004 y el Programa de Crédito Argentino (PROCREAR) de 2012. Según datos oficiales (2014), la cifra de soluciones habitacionales (terminadas, en ejecución y a iniciar mediante los diferentes programas y subprogramas) alcanzaba 1.200.000 unidades. Con respecto al PROCREAR, la información en la misma fecha mostraba más de 76.000 obras en ejecución y 46.000 unidades concluidas.

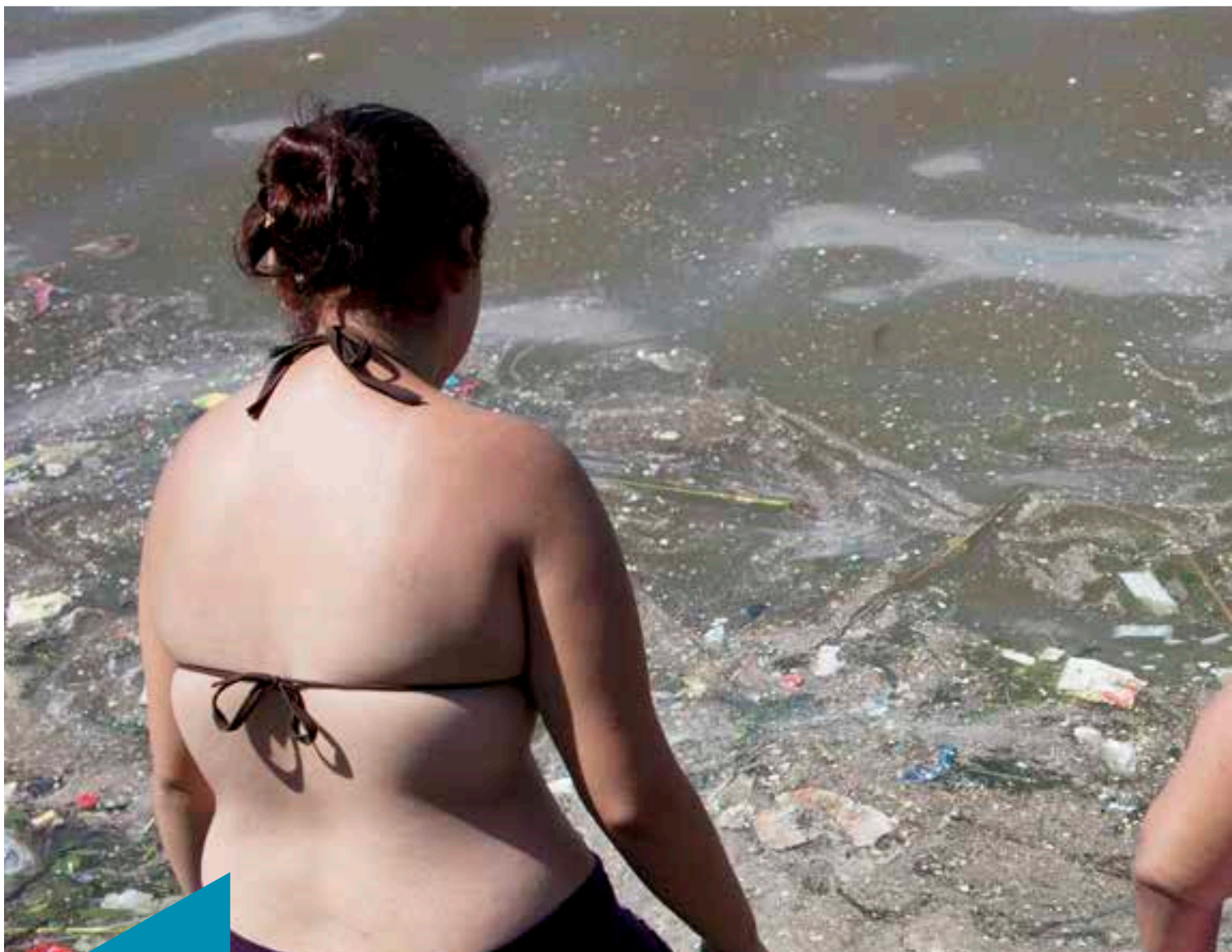
Ambos programas promovieron el crecimiento económico y la actividad de la construcción, pero al mismo tiempo incentivaron la demanda de suelo urbano. En efecto, la construcción de viviendas nuevas sin la previsión de la disponibilidad de suelo urbano ha contribuido a profundizar la combinación perversa de varios fenómenos. Por un lado, la política habitacional aumenta la demanda de suelo y las expectativas especulativas incrementando el precio, y a la vez, el mercado inmobiliario sin regulación estatal desplaza a las viviendas de interés social hacia zonas alejadas de las áreas de centralidad y de baja calidad urbana y ambiental. Por otro lado, el emplazamiento de estos barrios restringe las posibilidades de localización de un conjunto cada vez más amplio de familias que intenta acceder a la ciudad mediante procesos de urbanización popular. A este panorama se suman los barrios cerrados que, en general, se ubican en las zonas más accesibles de esas mismas periferias.

Esta disputa por el suelo urbanizado deriva en que nuestras ciudades se extienden con una muy baja densidad y a un ritmo muy superior al crecimiento de la población urbana. La sostenibilidad de este modelo de urbanización es un aspecto poco problematizado por las políticas públicas aunque tiene un fuerte impacto en la inversión necesaria para garantizar una cobertura universal de los servicios urbanos básicos (agua, cloacas, gas, electricidad) y una buena accesibilidad mediante el transporte público.

Asignaturas pendientes

Una incipiente institucionalización de las políticas urbanas junto con la persistencia de las políticas de vivienda centradas exclusivamente en la cantidad han sido las respuestas estatales a los problemas de acceso a un hábitat digno en estas últimas décadas. Los cambios registrados en la concepción de la política urbana han sido estratégicos para marcar una tendencia pero requieren para su institucionalización en los diferentes niveles de la administración estatal, de procesos de larga duración que reviertan la clásica división de tareas entre ciudad formal e informal. Más allá de la relevancia de los cambios señalados entre ambos ciclos, la continuidad con respecto a la escasa acción estatal sobre la dinámica excluyente del mercado inmobiliario es un elemento clave para explicar la reproducción de la desigualdad urbana. La sostenibilidad de este modelo de urbanización de baja densidad es un desafío ineludible de nuestra democracia. En ese sentido, consideramos que solo interviniendo sobre el mercado inmobiliario es que las políticas urbanas y habitacionales podrán ser capaces de convertirse en un instrumento de igualdad urbana. Para ello es necesario incluir en la nueva agenda urbana el debate sobre los alcances de la función social de la propiedad y de la ciudad y la construcción democrática de una nueva concepción de la propiedad privada que sea compatible con los derechos humanos.

La formulación de las políticas públicas ha mantenido una visión sectorial de los problemas urbanos y territoriales, expresada en la división institucional y organizativa de la administración estatal. Por un lado, los problemas de la ciudad formal son resueltos por los organismos responsables de las obras públicas, y por otro lado, los problemas de la ciudad informal son objeto de intervención de las políticas sociales.



NO PUEDE EXISTIR UN AMBIENTE LIMPIO EN LA POBREZA Y LA INDIGENCIA. DE ALLÍ QUE LA JUSTICIA AMBIENTAL NO PUEDA SER PENSADA SEPARADA DE LA JUSTICIA SOCIAL. SI TENEMOS EN CUENTA DE DÓNDE VENIMOS Y HACIA DÓNDE VAMOS COMO SOCIEDAD, NOS ENCONTRAMOS ANTE UNA ENCRUCIJADA: O CAMBIAMOS NUESTRA FORMA DE CONSUMIR, O NUNCA PODREMOS ALCANZAR LA EQUIDAD SOCIAL, PAGANDO ADEMÁS CON LA DEGRADACIÓN AMBIENTAL DEFINITIVA.

LAS DEUDAS DE LA DEMOCRACIA CON EL MEDIO AMBIENTE

por **HÉCTOR SEJENOVICH**. *Profesor titular de Ciencias Sociales y Ambiente de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y profesor titular de Economía Internacional y Desarrollo de la UNLU*



*“¿Con la Democracia se cura, se come, se educa!”
Raúl Alfonsín*



Una inmensa promesa de plenitud nos embargaba en 1983, creando un clima propicio para nuestra vuelta después de la noche del éxodo y el exilio. No importaba ni se evaluaba las reales posibilidades que tendríamos en nuestra subsistencia. Era nuestro país que revivía, había que estar y todo sería posible, incluso la realización de muchos sueños de quimeras sociales y ambientales frustradas. La democracia nos daría el hábitat natural y social propicio para nuestra re inserción y florecimiento revivificante. Una democracia que se nos presentaba renovada, y seductora. Éramos conscientes de que no la habíamos sabido valorar ni cuidar, pero ahora se nos presentaba como uno de nuestros más grandes tesoros. Y gozamos de lo que ella nos daba; la posibilidad de expresar nuestras ideas y permitir nuestras acciones. Incluso estuvimos dispuestos a luchar por su permanencia cuando peligraba, en una plaza llena, donde sufrimos luego la afrenta de la “obediencia debida”. No pocos logros fueron festejados, militares presos, procesos decididos y presencia de los desaparecidos. Podríamos decir que con la democracia nos curamos, comimos, y nos educamos en parte. Pero nuestros ideales de justicia se fueron postergando. La pobreza, la postergación y el deterioro ambiental aparecieron y se mantuvieron desafiantes. Los trabajadores, perdedores de la puja distributiva, se inscribían en las crecientes deudas que la joven y dinámica democracia no podía sino acumular. El pago de una inmensa y fraudulenta deuda, no habiendo logrado la solidaridad internacional para una acción de enfrentamiento externo, generaba penurias, carencias y demandas de la población. La crisis inexorable del sistema económico social/ambiental reiteraba su presencia, por sobre cualquier entusiasmo de cambio. La infraestructura de las ciudades y del país mostraba la despreocupación de años de falta de cuidado por la salud del hábitat. Las inundaciones también

mostraban sus efectos negativos irrumpiendo el agua en el territorio de las cuencas que le correspondía y que el avance de la construcción impulsada por una inescrupulosa renta urbana rural pretendía desplazar o ignorar. A su vez, las basuras urbanas contaminaban el ambiente y no se lograba un manejo integral de las mismas. Los temas ambientales mostraban su significación pero su manejo y consideración no lograban constituir un sistema al que debía atenderse de la misma forma –recordamos como hechos altamente positivos que algunos importantes militares fueron presos–.

Varios aspectos se acercaron a una justicia ambiental en consonancia con una mayor conciencia de nuestro pueblo que fue incorporando las demandas ambientales a su preocupación y reclamos. Nuestra visión de un ambiente sano fue y es más amplia y ambiciosa. Supera la tajante separación sociedad / naturaleza



y ya plantea la indisoluble unidad de estas dos categorías. No hay entonces un ambiente limpio en la pobreza y la indigencia. Una mejor calidad de vida humana y natural es la aspiración que resurge por sobre nuestros avances y retrocesos. La sustentabilidad ecológica, económica y social solo puede existir con una articulación de estos niveles. Lo ecológico nos permitiría mantener nuestros recursos aprovechando su diversidad al ritmo de sus crecimientos, utilizar todas sus ofertas de elementos para satisfacer las mas variadas demandas, lo económico se debe hacer cargo de los costos que significa un uso de la naturaleza no destructivo realizando todas las tareas necesarias, incluyendo las de la investigación de las grandes potencialidades, muchas veces dormidas de nuestros recursos. Y también beneficiándose de ese manejo integral que significa muchas otras materias primas de la flora, de la fauna, del agua, del paisaje, que puede dar ocupación e ingreso a personas y pequeñas empresas. Y lo sociocultural que permite la participación de la población, la satisfacción de sus necesidades, y la conformación de un hábitat para una mejor calidad de vida.

Siempre fuimos conscientes de que la Argentina presenta una gran riqueza de recursos naturales y hábitats para la actividad humana. Su significativa variación latitudinal y altitudinal permite generar una gran diversidad de ecosistemas. La mayor parte del territorio corresponde a los climas árido y semiárido, registrándose en esas áreas insuficiencia de agua, mientras que en la Mesopotamia y la Pampa Húmeda presenta excedentes hídricos. Pero las relaciones sociales no permitían un aprovechamiento de sus potencialidades incurriendo en degradaciones y desaprovechamientos. Los recursos naturales muchas veces jugaron solo como oferente de una demanda elaborada en base a estrategias de desarrollo que no tenían en cuenta las reales potencialidades de nuestros recursos naturales. Por eso fue per-

manente la necesidad de movilizar todo el potencial productivo asegurando los criterios de sustentabilidad.

En estos últimos años ha existido una creciente conciencia ambiental y los diferentes niveles gubernamentales han desarrollado acciones en diversos campos. En especial en la regulación ambiental, en la educación ambiental, en proyectos específicos donde se incluyen consideraciones ambientales, en elaboración de propuestas alternativas a proyectos no sustentables, etc. Podríamos hacer referencia a eventos que señalan avances parciales, algunos de ellos frustrados, como los siguientes:

1) La protección de glaciares. Es de una gran importancia su consideración, que llevó a una ley general de significación que movilizó a la población en torno a su sanción. Como cabecera de cuencas hidrográficas es de fundamental importancia su mantenimiento y respeto. Ello permitía limitar la destrucción generada por la gran minería. Sin embargo, no se desarrollaron todavía los pasos necesarios para la evaluación de los glaciares y su adecuada protección. Se mantiene la vigilancia popular para evitar el deterioro con que amenaza la actividad minera a cielo abierto.

2) Una situación en parte similar la presenta el avance que la actividad minera tiene en Esquel, donde el pueblo dio una singular batalla y ganó a través de una elección, revirtiendo toda la tendencia gubernamental para apoyar la destrucción que vendría por la actividad minera. También en este caso la vigilancia popular intenta evitar el restablecimiento de la continuidad de la actividad minera.

3) La cuenca Matanza Riachuelo merece ser destacada por un logro de singular importancia, aunque parcial y limitado. Por la acción decidida del Poder Judicial y la aceptación del Ejecutivo se obligó a este poder a sanear el Riachuelo al encontrarlo culpable de la contaminación generada y sus efectos sobre la enfermedad de la población (causa Mendoza). Se constituyó un ente intergubernamental Provincia/Ciudad/Nación que articuló la participación en un caso de colaboración inédito. Muchos son los elementos que pueden ser criticables, pero ello no desdice el hecho de que ya existen cambios concretos en la limpieza creciente del Riachuelo, en fábricas sancionadas, en fábricas reconvertidas, en personas trasladadas, en limpieza de muchas zonas, en el mejoramiento de la atención de la salud, en la valorización del patrimonio cultural, en el desarrollo de un ecoturismo, etc. Este triunfo parcial nos está determinando los déficits existentes en otras zonas, como el Reconquista, el Luján, la cuenca del Delta y otras regiones donde podría generarse una acción similar.

4) La acción con motivo de la instalación de una pastera en la ciudad de Fray Bentos y las protestas del pueblo argentino y algunos uruguayos solidarios para evitar este proceso que contaminó decisivamente la costa del río Uruguay. Los movimientos socioambientales lograron movilizar a través de una acción de

En estos últimos años ha existido una creciente conciencia ambiental y los diferentes niveles gubernamentales han desarrollado acciones en diversos campos. En especial en la regulación ambiental, en la educación ambiental, en proyectos específicos donde se incluyen consideraciones ambientales, en elaboración de propuestas alternativas a proyectos no sustentables, etc.

varios años a un sector importante de la población a través de una protesta que llegó a convocar en un acto a 150.000 personas en el puente binacional. La protesta abarcó todos los caminos legales, e incluso algunas medidas semilegales como el bloqueo de paso internacional durante varios años. El apoyo de la provincia, de todos los poderes de los municipios y de todos los sectores de la población no fue efectivo para impedir que uno de los mayores monopolios de producción de pasta de celulosa a nivel mundial se instalara y contaminara la zona del río Uruguay. Incluso se acudió a La Haya, donde en un vergonzoso fallo se dictaminó que no estaba comprobada la contaminación que efectivamente se concretó rápidamente. Fue una demostración de la omnipotencia del capital internacional y de la genuflexión de las autoridades, con pocas honrosas excepciones, que al principio apoyaron a la población y luego llegaron a poner presos a los manifestantes que aún hoy tienen procesos legales en su contra. No se puede decir que fuimos derrotados los ambientalistas, ya que desde entonces en todas las ciudades del país e incluso del Uruguay hay asambleas ambientales que tratan estos temas y funcionan democráticamente.

5) Otra grave situación se expresó en las luchas para evitar la aparición y difusión de la soja transgénica. Aquí el poder de agresión y destrucción hacia el hombre y los ecosistemas que representa Monsanto mostró su rostro más grave. Los agricultores perdieron la propiedad de las semillas y ahora tienen que pagar por su uso. La contaminación de los campos se extiende al aire en las poblaciones contiguas dando lugar a una red de médicos que luchan por la salud de los pueblos fumigados. Los cultivos



de trigo y el ganado fueron desplazados y nuestras tierras altamente contaminadas por el glifosato. Como contrapartida se generó una renta agraria inmensa que posicionó al complejo productivo sojero como la principal fuente de nuestras exportaciones y uno de los sostenedores del gasto social al mismo tiempo que expulsó población rural y generó una alta dependencia. Los fondos del Estado se vieron incrementados sustancialmente no empleándose los mismos en el mantenimiento de la salud de los campos, sino en planes sociales de diferente tipo y seguramente en otros destinos que desconocemos. La actividad tambera se vio altamente afectada en forma negativa, así como la carne pasó a ser abastecida en gran proporción por vacunos criados con hacinamiento. Restituir un equilibrio entre la actividad ganadera, sojera y triguera es una inmensa deuda que debe saldarse con el ordenamiento ambiental del territorio.

6) La actividad minera a cielo abierto se erige como una amenaza especialmente por la destrucción de las cuencas hidrográficas. Los innumerables proyectos que ya se programan así lo demuestran. Sin un ordenamiento no sabemos cuánto se produce, cuánto se destruye y qué conflictos se generan. Solo se va generando el ambiente propicio para que estalle cualquier proceso alejado de un gobernanza equilibrada y justa. Las regalías, fijadas por ínfimos porcentajes declarados por los propios interesados, son demostraciones de que el poder del Estado ha sido cedido a los grandes consorcios internacionales y que resulta necesario rescatarlo.

7) La actividad petrolera puede abastecer buena parte de nuestra matriz energética pero no paga los costos ambientales en que incurre. Al mismo tiempo se desinteresa por otros recursos que puede movilizar y los mantiene desaprovechados en las grandes áreas que ocupan. Cuando agotan los pozos se desplazan afectando los lugares sin compensar ni remediar debidamente. Es necesario señalar cuáles son sus pasivos ambientales para que no se vuelvan a generar y para que se encarguen de su limpieza.

8) Si bien los logros de la democracia nos permiten hablar sin censuras, nuestros idearios ambientales nos recuerdan en no pocas ocasiones que los gérmenes de la violencia no han desaparecido y se encuentran allí, junto a nosotros, para cuando sea necesario actuar. Así podemos señalar que son deudas reales

que debemos saldar para lograr avanzar hacia una democracia más plena y más libre. Un claro ejemplo fue la destrucción y anulación de la distribución de manuales sobre educación ambiental para todas las provincias porque contenían conceptos críticos con la destrucción que genera la minería a cielo abierto. Fueron decenas de miles de páginas destruidas. En ellas se transmitía la concepción integral de educación ambiental formulada por nuestra compañera Eloísa Trellez, experta en enseñanza ambiental, y que me ha parecido conveniente citar en este artículo como repudio a la quema moderna de libros. Allí podía leerse que “además de las diversas definiciones existentes, la educación ambiental puede comprenderse como un proceso que:

- ▶ Es altamente dinamizador y esencialmente participativo.
- ▶ Se centra en las relaciones dinámicas entre la sociedad y la naturaleza.
- ▶ Busca conservar la naturaleza y revalorar las culturas.
- ▶ Subraya la importancia de una relación positiva entre intelecto y emoción.
- ▶ Combina saberes ancestrales y académicos.
- ▶ Se orienta a la reflexión para la acción creativa.
- ▶ Aporta a la construcción de un mundo más justo y equitativo.
- ▶ Ofrece elementos para la construcción del saber ambiental.
- ▶ Se sustenta en bases éticas y de valoración de las culturas.
- ▶ Busca mejorar la autoestima de las poblaciones y recuperar sus identidades.
- ▶ Plantea avanzar hacia la construcción de una vida nueva, autogestionaria y libre, para todos los seres humanos en comunión con la naturaleza.

La educación ambiental, en su enfoque comunitario, adicionalmente, debe cumplir varios requisitos fundamentales: es una educación con/junto con la comunidad y eminentemente participativa; busca compartir (no impartir) conocimientos; es un proceso interdisciplinario, hacia el pensamiento complejo; es una educación integradora, multi-temática y teórico-práctica, hacia el pensamiento crítico y la acción; busca la construcción colectiva del conocimiento, y se orienta al diseño y la construcción conjunta de futuros alternativos”.

9) Los indicadores del desarrollo claramente no incluyen ningún señalamiento de los recursos naturales. Hemos elaborado un

método de Cuentas Patrimoniales que nos permite su evaluación ecológica-económica.

Se puede mostrar como positivo que se llegó con un proyecto de ley sobre el tema a la votación afirmativa de todos los bloques políticos y con apoyo de todas las ONG y universidades en la Comisión de Recursos Naturales de la Cámara de Diputados de la Nación. Ese proyecto sobre Cuentas Patrimoniales pretendía estimar el patrimonio de los recursos naturales a niveles físico y monetario (considerando los costos de manejo) para saber cuánto tenemos, cuánto podemos utilizar sin destruir, cómo hacerlo, y cuál es el costo de hacerlo. Lamentablemente luego perdió estado parlamentario, pero nos señala un camino positivo a transitar.

10) Se realizó un importante esfuerzo manteniendo los parques nacionales, pero sin embargo no se los analizó económicamente para mostrar los beneficios de todo tipo que generan los bienes y servicios ambientales. Si se estimaran los mismos, considerando que muchos parques se encuentran en la cabeceras de las cuencas hidrográficas, se podría comprobar la alta importancia de los mismos y se consideraría que los gastos que se están realizando para solventar su mantenimiento son inversiones que redundan en mantener el capital natural y en este sentido es una inversión con alto grado de retorno. Este es solo un reforzamiento economicista, pero el deber de un país es mantener sus bienes naturales para lograr un desarrollo sustentable.

11) Uso integral del agua y su regulación. Nuestro país tiene inundaciones y sequías. De existir un plan hídrico que tenga vigencia nacional se podrían regular estos excesos y falencias. Asimismo se podría avanzar en un uso integral del agua, que puede al mismo tiempo servir para múltiples actividades y necesidades. Para ello se requiere conocer nuestro patrimonio y cuantificarlo ecológica y monetariamente.

Sobre este punto se llevó a cabo un intento de elaborar estos estudios con el objetivo de estimar las cuentas patrimoniales a través del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y el Ministerio de Economía. Se realizó una importante labor con el Consejo Federal de Medio Ambiente pero luego solo se pudo concretar en cinco provincias escogidas en zonas demostrativas ya que no pudo reunirse el presupuesto para su implementación. Se estimaba que se podían generar no menos de 1.200 proyectos nuevos que darían una gran ocupación de nuevos recursos naturales.

12) Se realizaron estudios de fuentes nuevas y renovables de energía y se avanzó en la elaboración de una nueva matriz energética. Si bien no se completaron los estudios, es fundamental hacerlo ya que nos permitirá fijar las bases para una planificación energética que falta en nuestro país.

13) Se avanzó en la estimación de los diferentes aspectos de cambio climático y en las medidas de adaptación a los mismos. Queda como déficit muy grande una política que puede alentar

la adopción de acciones coherentes con los cambios necesarios.

14) Evaluación de los nuevos sectores que generan compensaciones ambientales. Se evaluó la industria del medio ambiente, mostrando el importante desarrollo que la misma tiene.

15) La agroecología o agricultura orgánica nos ha demostrado en estos períodos un gran auge. No ha contado con el suficiente apoyo aunque han existido planes en tal sentido. Bajo toda consideración, esta es una deuda importante que debemos pagar para mostrar alternativas de agricultura más cercana a la salud y al mejoramiento de los suelos.

Quisiera hacer una mención especial a que en el final del período analizado sucedió un hecho destacable. Se trata de la reciente encíclica papal, sin duda un llamado extraordinario que intenta lograr concientizar a los diferentes sectores de la población para hacer frente al deterioro ambiental mundial. Este llamado se extiende a todas las creencias, a distintos niveles de decisión, a efectos de generar un inmenso movimiento de opinión y de acción para que la humanidad entera acelere los pasos que le permitan detener el deterioro ambiental, en especial aquel derivado del cambio climático. Ya los motivos de la gravedad de la situación están suficientemente fundamentados pero quizá poco difundidos. Hemos comentado que si no se implementa una acción significativa y eficiente por parte de todos los países, en especial los principales responsables de la contaminación y el deterioro ambiental, el sobrecalentamiento




llegará a niveles incompatibles con la vida en la biosfera. Esto acentuará aún más el actual estado de marginación social y degradación ambiental existente. Incluso si se clausuraran hoy las emisiones contaminantes se requerirían varias décadas para que el aire reduzca y elimine la acción deteriorante de los gases de efecto invernadero.

No son solamente miradas que presagian un futuro catastrófico; constituyen algo mucho peor, son visiones que intentan imaginar unificados los eventos que todos los meses ya ocurren en distintos lugares del mundo y que se van naturalizando en la opinión pública sin que se logre una respuesta adecuada a la magnitud del problema. Los compromisos que se asumen por parte de los gobiernos son limitados y se caracterizan por su incumplimiento. Por ello la encíclica contiene un profundo análisis de la situación actual: “Lo que está pasando en nuestra casa” se titula el capítulo primero, donde considera los efectos y deterioros que se van generando tanto en la estructura natural como en la social, y se intenta dar un estímulo a las fuerzas de todo tipo que luchan en el mundo por restablecer las relaciones de lo que llama la “ecología integral”, cuyos principios le permiten fundamentar el desarrollo sostenible que propone. Ello nos lleva a pensar que no puede estar separado, como en décadas anteriores, el objetivo ambiental y el social. Si perseguimos un objetivo de equidad social y quisiéramos lograr un consumo por habitante para todo el planeta sin cambios tec-

nológicos, es decir con el tipo de consumo y de producción de las grandes urbes, necesitaríamos varias biosferas adicionales para abastecer tamaño consumo. Es por ello que o cambiamos sustancialmente las tecnologías y el tipo de consumo, o no podríamos llegar a la equidad y generaríamos una degradación ambiental definitiva. Estos conceptos coinciden en todo con los que elaboramos en el Pensamiento Latinoamericano de medio ambiente, en especial en las categorías de calidad de vida, del buen vivir, de nuestra visión del desarrollo sostenible, y de la reelaboración ambiental de los instrumentos de planificación, donde destacábamos la necesidad de utilizar intensamente las potencialidades del sistema natural pero hacerlo de una forma que respetemos al mismo tiempo las restricciones y especificidades que tiene la heterogeneidad de nuestros ecosistemas y sociedades.

En el gran desbalance que nos provoca la consideración de las deudas que nos inclina negativamente en la consideración del pasado, ponemos nuestra voluntad optimista en los cambios, como fruto positivo del clima democrático. Pero no de una democracia que enfatiza la legación del gobierno del pueblo “sino a través de sus representantes”, sino en la necesidad de (para decirlo sintéticamente) lograr los cambios de sus representantes si fuera necesario, para que gobierne el pueblo. El Plan Fénix tiene una importante labor en la lucha en la conciencia de esos cambios necesarios.



Si perseguimos un objetivo de equidad social y quisiéramos lograr un consumo por habitante para todo el planeta sin cambios tecnológicos, es decir con el tipo de consumo y de producción de las grandes urbes, necesitaríamos varias biosferas adicionales para abastecer tamaño consumo.

EL AGUA ES UN INSUMO FUNDAMENTAL PARA LA CALIDAD DE VIDA DE UNA SOCIEDAD Y ATRAVIESA CADA ÁMBITO Y ACTIVIDAD DE ESTA, SIENDO ESPECIALMENTE SENSIBLE SU ACCESO Y UTILIZACIÓN EN LOS SECTORES MÁS VULNERABLES DE LA POBLACIÓN. EN NUESTRO PAÍS SIGUE SIENDO ELEVADO EL NÚMERO DE HABITANTES QUE NO TIENEN CUBIERTAS SUS NECESIDADES VINCULADAS A ESTE RECURSO, POR LO QUE SE HACE INDISPENSABLE GENERAR POLÍTICAS DE ESTADO PARA ATENDER TODOS LOS PROBLEMAS QUE SE DESPRENDEN DE SU GESTIÓN.

LAS DEUDAS DE NUESTRA DEMOCRACIA RESPECTO DEL AGUA

por **VÍCTOR POCHAT**. *Ingeniero Civil (Universidad Nacional de Cuyo). Master of Science in Engineering (University of California). Presidente del Instituto Argentino de Recursos Hídricos (IARH)*



Para la preparación de este artículo se tomó como referencia valiosos trabajos, entre los que se destaca el documento “El agua en la gestión de gobierno. Bases para precandidatos presidenciales”, elaborado por el Instituto Argentino de Recursos Hídricos (IARH) y el Foro Argentino del Agua (FADA) y puesto a consideración de los trece precandidatos a la Presidencia de la Nación que participaron en las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO) de agosto de 2015, con el objetivo de que el tema agua ocupara un lugar destacado en las plataformas que las agrupaciones políticas, que participarían en las PASO y posteriores elecciones generales, ofrecerían para el análisis de la ciudadanía.

El agua, además de ser un elemento imprescindible para la vida y la salud de las personas, la flora y la fauna, cumple un rol clave en todos los sectores sociales y económicos de la comunidad. El agua es transversal a todos y cada uno de los ámbitos y actividades de la sociedad, como la producción de alimentos, las diversas actividades industriales, la explotación de recursos minerales, la generación de energía y la atenuación de fenómenos extremos, entre otras, siendo además un insumo fundamental en lo con-

cerniente a la calidad de vida de la sociedad, especialmente en las cuestiones inherentes a la pobreza.

Aunque generalmente tales conceptos no son motivo de discusión, el hecho de que el agua sea un elemento habitualmente presente en la vida de los sectores económicamente más favorecidos de la comunidad y de quienes toman las decisiones más trascendentes, hace que a veces los temas relacionados con ese recurso no tengan el lugar prioritario que les debiera corresponder en la agenda política, convirtiéndose en deudas pendientes.

La gestión del agua, que –como se ha descrito anteriormente– es muy vasta, requiere de la asignación de recursos importantes en los presupuestos de la Nación, las provincias y los municipios, que incluyan no solamente los necesarios para afrontar acciones estructurales, como la ejecución, operación y mantenimiento de obras, sino también aquellos destinados a acciones no estructurales, como planificación, toma de datos y alertas hidrometeorológicas, entre otras.

Agua potable y saneamiento

De acuerdo con los datos más completos disponibles, los del Censo Nacional 2010, todavía había en nuestro país 5.800.000 personas que no estaban abastecidas por sistemas de agua potable por red y 17.000.000 que no disponían de servicios de evacuación de excretas por red, con una marcada disparidad en los niveles de cobertura entre provincias y entre áreas urbanas y rurales.

A tal situación se suma el vertido de un alto porcentaje de las aguas residuales domésticas sin depurar a los ríos y lagos y la infiltración de excretas provenientes de fosas sépticas y redes de alcantarillado mal mantenidas, constituyendo una de las principales fuentes de contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, con el consecuente gran riesgo potencial para la salud de la población. Asimismo, hay que considerar la grave deficiencia en el manejo y disposición de los residuos sólidos urbanos.

Agua y agricultura

En el sector agrícola cabe enfatizar que corresponde al riego –imprescindible en las zonas áridas y semiáridas y un complemento significativo en las zonas húmedas– el 70% del volumen total de agua que se utiliza. La eficiencia en este uso se encuentra, en general, en niveles muy bajos, con una media inferior a 40%. Además se prevé que, debido al probable aumento de temperatura como consecuencia del cambio climático, aumente la evaporación y el consiguiente requerimiento de los cultivos. Por otra parte, el incremento en la cantidad de sólidos en suspensión, por mayor erosión hídrica debido a procesos de deforestación o mal manejo de las tierras arables, la inadecuada utilización de agroquímicos –plaguicidas y fertilizantes– en la búsqueda de una mayor producción agrícola y los problemas de salinización del agua y del suelo, representan graves amenazas para la sustentabilidad del sector.

Agua e industria

Las principales ramas de la actividad industrial –alimentos, química y petroquímica, automotores, bienes de consumo durables, textil, metalurgia y acero– son consumidores de significativos volúmenes de agua, especialmente subterránea. Y el vuelco de efluentes industriales sin tratamiento es una fuente sumamente importante de contaminación de los cuerpos de agua.

Agua y minería

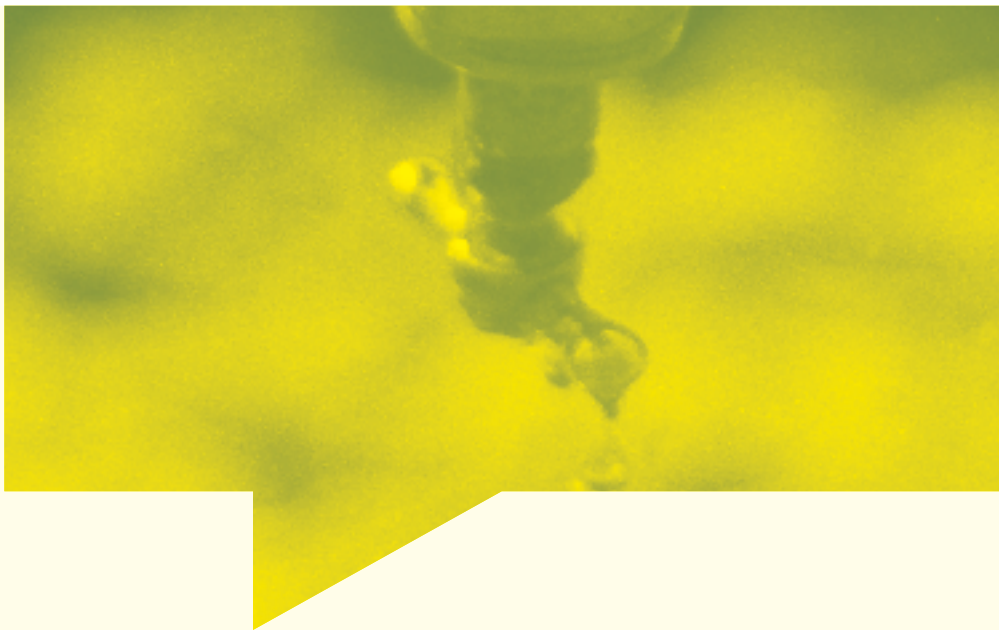
La explotación de canteras y minas, que muestra en los últimos años un fuerte dinamismo, es otro importante sector a considerar. La explotación de oro y otros metales en algunas provincias ha hecho surgir preocupaciones en cuanto a la eventual afectación de glaciares, la cantidad de agua requerida y la posibilidad de contaminación de cuerpos de agua como consecuencia de los elementos utilizados para la separación de los metales. Análogamente, a las preocupaciones que existían por el uso del agua y la contaminación resultante de la explotación convencional de gas y petróleo, se ha sumado recientemente la causada por la obtención de esos hidrocarburos por el método de fracturamiento hidráulico (*fracking*), que se estima requiere mayores volúmenes de agua y la utilización de elementos que pueden contaminar el agua superficial y subterránea, aunque todavía no se dispone de información fehaciente al respecto.

Obras hidráulicas de propósito múltiple

Las necesidades de incrementar la disponibilidad del recurso hídrico para satisfacer sus diversos usos, regulando su variabilidad estacional, como las de atenuar crecidas y de generar energía eléctrica, impulsaron la construcción de embalses y aprovechamientos de propósito múltiple. En las últimas décadas, el proyecto y la construcción de obras de importante magnitud en los ríos Uruguay y Paraná, en un marco de mayor preocupación comunitaria por las consecuencias ambientales y sociales de las acciones de desarrollo, han generado conflictos que han impulsado, por un lado, el establecimiento de procedimientos de evaluación de impacto ambiental y, por otro, que el abordaje de tales conflictos se constituya en un protagonista clave en la toma de decisiones técnicas y políticas.

Hidroelectricidad

En cuanto al sector eléctrico en particular, la generación aportada por las centrales hidroeléctricas al Sistema Interconectado Nacional (SIN) durante los últimos años fue de alrededor de un 30% de la generación anual total. Dada la necesidad de responder al constante incremento de la demanda, buscando al mismo tiempo aumentar la participación de las energías renovables en la matriz eléctrica y reducir la emisión de gases de efecto invernadero proveniente de la utilización de hidrocarburos en las centrales térmicas, hace necesario considerar especialmente el aprovechamiento del notable potencial hidroeléctrico aún no utilizado que caracteriza a nuestro país.



Fenómenos extremos

Otro aspecto relacionado con el agua de gran impacto social, ambiental y económico es el relacionado con los fenómenos extremos –inundaciones y sequías– que han afectado históricamente a diversas regiones de nuestro territorio y que se prevé que aumenten, tanto en frecuencia como en intensidad, como consecuencia de la variabilidad y el cambio climático.

Son notables las tendencias climáticas que han ocurrido en la mayor parte del territorio en las últimas tres o cuatro décadas, siendo las más importantes el aumento de las precipitaciones medias anuales en casi todo el país y el de la frecuencia de precipitaciones extremas en gran parte del este y centro, el aumento de la temperatura en la zona cordillerana de la Patagonia y Cuyo, con retroceso de algunos glaciares y disminución de caudales de los ríos y el aumento de la frecuencia de inundaciones en todo el país.

La región de la Cuenca del Plata, con sus grandes ríos, es la que soporta los fenómenos de crecidas extraordinarias de mayor magnitud en términos de volúmenes, tiempos, áreas inundadas y pérdidas. Desde 1970 los episodios han incrementado su frecuencia, ocasionando pérdidas importantes en la infraestructura, los bienes privados, la producción agropecuaria y otras actividades económicas.

Además de esos fenómenos de inundación, ocurren también fenómenos aluvionales por lluvias torrenciales, con movimiento de grandes masas de material sólido, particularmente en la región de la precordillera oriental en el noroeste y en las bardas del Comahue.

Asimismo, los episodios de precipitaciones de intensidad extraordinaria en áreas de la llanura pampeana y de la planicie chaqueña dan origen a anegamientos de gran extensión por limitaciones del drenaje, agravadas por un mal manejo del suelo y caminos rurales deficientes.

Por otra parte, la ocupación urbana del territorio se ha realizado

sin considerar su potencialidad y restricciones, por lo cual numerosas ciudades se han asentado en zonas ribereñas o cercanas a cursos de agua y hasta en el propio valle de inundación. En las últimas décadas esta ocupación –normalmente asociada a cuestiones de valorización o propiedad de los terrenos– se vio en la mayoría de los casos drásticamente afectada por las inundaciones, agravadas por las edificaciones y entubamientos de cursos naturales con insuficiente capacidad de evacuación, que dificultan el normal escurrimiento de las aguas. En general, el ordenamiento urbano y los controles son reducidos y desarticulados. Cabe agregar los fenómenos de intensas precipitaciones en zonas urbanas, con un gran porcentaje de áreas impermeables, los que han causado inundaciones muy importantes, como las ocurridas en las ciudades de La Plata y Buenos Aires en los últimos años.

En cuanto a las sequías, varias zonas de nuestro país están sujetas a su ocurrencia con cierta frecuencia y distintos grados de severidad, afectando tanto a la vida cotidiana de sus habitantes como a sus actividades productivas, especialmente las agropecuarias.

Las tendencias a incrementar los fenómenos extremos han afectado los sistemas naturales y las actividades humanas, requiriendo una rápida adaptación mediante medidas de carácter estructural y no estructural.

Observaciones climáticas, hidrológicas y de calidad del agua

Aplicable a todos los temas presentados es la escasa medición continua de los componentes del clima, de la disponibilidad de agua y de la contaminación, entre otras variables, para lo cual el país deberá hacer un esfuerzo particular para densificar las redes de observación, instalar instrumental apropiado, operado por profesionales idóneos, y elaborar información apropiada, que deberá ser puesta a disposición de toda la población.

Aspectos legales e institucionales

El carácter federal del sistema de gobierno en nuestro país está reflejado, entre otros aspectos, en el art. 124 *in fine* de la Constitución nacional –reformada en 1994– donde establece que *“corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”*.

La reforma de 1994 incorporó también el artículo 41, donde se establecieron diversas garantías para los habitantes, relativas al ambiente y a los recursos naturales. Su párrafo tercero atribuye a la Nación la jurisdicción *“para dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales”*.

El organismo rector de la gestión de los recursos hídricos a nivel nacional es la Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH), que depende de la Secretaría de Obras Públicas (SOP) del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

Dentro de la estructura del gobierno nacional existen otros organismos con injerencia en la gestión del agua, entre otros, los ministerios de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable (gestión ambientalmente sustentable de los recursos hídricos; prevención de la contaminación), de Energía y Minería (desarrollo de la generación de energía eléctrica en su modalidad de aprovechamiento de recursos hídricos), de Relaciones Exteriores y Culto (procesos de integración física con los países limítrofes), de Seguridad (coordinación del Sistema Federal de Emergencias-SIFEM) y de Defensa (con los servicios Meteorológico Nacional y de Hidrografía Naval).

La existencia de diversas instituciones vinculadas al sector hídrico da lugar, inevitablemente, a que organismos con objetivos diferentes se interesen por un mismo tema. Estas situaciones, que son inevitables en las organizaciones complejas, implican que es necesario crear mecanismos de coordinación –que pueden ser no formales– para evitar el derroche de recursos y para poder aspirar a que las acciones de todos se enmarquen en una visión sistémica de los problemas hídricos.

A nivel provincial la gestión adquiere características diversas según los principales intereses y conflictos locales que devienen de la oferta y demanda del agua. La gestión del riego en la región árida y la de los efectos dañinos de los extremos climáticos

–particularmente las inundaciones– en la región húmeda, son dos ejes significativos de este quehacer. La situación institucional se caracteriza por una gran diversidad. No obstante, es posible identificar algunas características comunes. Se destaca, en primer lugar, la proliferación de normas –emanadas de diferentes instituciones– que dificultan la coordinación entre organismos dependientes de ministerios o secretarías diferentes y el bajo nivel jerárquico y escasos recursos humanos que suelen caracterizar a dichos organismos.

Cabe señalar asimismo que, dado el dominio de los recursos hídricos por parte de las provincias y que un 90% de ellos es interprovincial, las tareas de planificación y gestión del recurso deben ser compartidas por las provincias involucradas. Ello determinó la creación de instituciones con intervención de las jurisdicciones provinciales y –en la mayoría de los casos– de la Nación. Entre ellos cabe señalar los organismos con funciones ejecutivas que están en funcionamiento actualmente, el Comité Interjurisdiccional del Río Colorado (COIRCO), la Autoridad Interjurisdiccional de las Cuencas de los Río Limay, Neuquén y Negro (AIC), la Comisión Regional del Río Bermejo (COREBE) y la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR).

Por su parte, dado que nuestro país comparte los recursos hídricos de varias cuencas con sus países limítrofes, entre las cuales la de mayor significación es la Cuenca del Plata, se han estructurado entidades internacionales como, por ejemplo, el Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (CIC), la Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija (COBINABE), la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo, la Comisión Administradora del Río de la Plata (CARP), la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU), la Comisión Mixta Argentino-Paraguaya del Río Paraná (COMIP), la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande (CTM) y la Entidad Binacional Yacyrétá (EBY).

Principios Rectores de Política Hídrica

La Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH) promovió, a partir de 2000, un proceso de discusión, con amplia participación en todas las provincias, que culminó en la definición de los “Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina”, cuyo propósito es brindar lineamientos que permitan integrar los aspectos técnicos, sociales, económicos, legales, institucionales y ambientales del agua, en un proceso de toma de decisiones que se coincide en denominar Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH).

En diciembre de 2002 los representantes de los organismos del área hídrica de las provincias y de la Nación firmaron un acuerdo para la creación del Consejo Hídrico Federal (COHIFE), el cual se constituyó formalmente en marzo de 2003. En septiembre de 2003 se suscribió el Acuerdo Federal del Agua. El COHIFE fue reconocido en diciembre de 2008 por la ley nacional 26.438. La traducción de los Principios Rectores en medidas institucionales y de gestión, como ha ocurrido inicialmente con la actualización de los códigos o leyes de aguas de varias provincias en base a ellos, permitirá organizar mejor la gestión de los recursos hídricos a nivel provincial y nacional.

Plan Nacional Federal de los Recursos Hídricos

El Plan Nacional Federal de Recursos Hídricos (PNFRH) es una iniciativa conjunta del COHIFE y de la SSRH, que fue aprobado en la Asamblea del COHIFE de noviembre de 2006. El objetivo del PNFRH es promover la GIRH, mediante un proceso participativo que facilite la coordinación y cooperación entre todos los organismos hídricos y no hídricos, que influyen sobre la gestión hídrica.

Su metodología se apoya sobre estos tres criterios principales, que se derivan de una visión que es compartida por la SSRH y el COHIFE:

- ▶ La priorización de los problemas en un marco participativo, como paso previo a la priorización de las acciones, facilitará la colaboración entre organismos de diferentes sectores o jurisdicciones. Los problemas de gestión hídrica a priorizar son los que afectan directamente a la población.
- ▶ Un proceso participativo facilitará la colaboración entre diferentes organismos para el diseño y la ejecución, en forma conjunta, de acciones dirigidas a resolver los problemas que enfrenta la gestión hídrica.
- ▶ La difusión de las acciones conjuntas realizadas en el marco del PNFRH contribuirá a acelerar el proceso de planificación, mediante su efecto demostración.

Se espera que siga avanzando en la profundización e implementación del PNFRH.



Participación de los usuarios

Es muy escasa la participación de los usuarios en la gestión de los recursos hídricos –si bien existen excepciones– por limitaciones de orden político, legal, institucional y económico financiero. También lo es la participación de la comunidad a través de las organizaciones de la sociedad civil en las diversas facetas de la gestión del agua, ya que tienen poca difusión los mecanismos formales o informales para esa participación que tienen vigencia, es escasa la voluntad política de instituir procesos informados de decisión en temas de interés general y son insuficientes las capacidades técnicas de las organizaciones no gubernamentales y la concientización de la comunidad en materia de uso racional y sostenible de los recursos hídricos.

Financiamiento de la gestión del agua

La gestión del agua, que –como se ha descrito anteriormente– es muy vasta, requiere de la asignación de recursos importantes en los presupuestos de la Nación, las provincias y los municipios, que incluyan no solamente los necesarios para afrontar acciones estructurales, como la ejecución, operación y mantenimiento de obras, sino también aquellos destinados a acciones no estructurales, como planificación, toma de datos y alertas hidrometeorológicas, entre otras.

La disolución en la década de los '90 de las empresas nacionales como Obras Sanitarias de la Nación, Agua y Energía Eléctrica e Hidronor SA, implicó la desaparición de algunos servicios que ellas prestaban y la provincialización o privatización de otros. En la gran mayoría de las provincias han quedado seriamente desfinanciadas algunas funciones muy importantes de la administración del agua, como la elaboración de estudios y proyectos, el mantenimiento de la infraestructura, el diseño y actualización de normas y reglamentos, la coordinación y negociación de acuerdos y asuntos legales, y la capacitación y la jerarquización de los profesionales y técnicos de diversas disciplinas.

El agua como política de Estado

Dado el rol estratégico del recurso agua, vital e irremplazable, así como también la variedad y complejidad de los problemas a él asociados, la cantidad de actores involucrados y, consecuentemente, el tiempo que requiere la puesta en práctica de soluciones adecuadas, se considera que el tema agua debería ser una **política de Estado** y figurar en la agenda gubernamental con independencia de los cambios de administración.

De acuerdo con los datos más completos disponibles, los del Censo Nacional 2010, todavía había en nuestro país 5.800.000 personas que no estaban abastecidas por sistemas de agua potable por red y 17.000.000 que no disponían de servicios de evacuación de excretas por red, con una marcada disparidad en los niveles de cobertura entre provincias y entre áreas urbanas y rurales.

NUESTRO PAÍS SE DIRIGE HACIA EL ENVEJECIMIENTO DE SU POBLACIÓN, Y SI BIEN NUESTRA DEMOCRACIA HA GENERADO MUCHOS AVANCES SOCIALES Y LEYES PROTECTORAS, AÚN QUEDAN MUCHOS PROBLEMAS POR RESOLVER. EL DESARROLLO URBANO, EL ACCESO AL MERCADO LABORAL, LA EDUCACIÓN, LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, EL SISTEMA DE SALUD, Y LA PÉRDIDA DE ROLES SOCIALES DESPUÉS DEL RETIRO LABORAL SON TEMAS PENDIENTES DE MEJORAS. DEBEMOS SER MÁS INCLUSIVOS Y RESPETUOSOS, NO SOLO POR LO QUE NOS HAN DADO, SINO PORQUE TAMBIÉN ESE ES EL FUTURO DE TODOS.

LAS DEUDAS DE NUESTRA DEMOCRACIA EN EL TRATAMIENTO DE LOS ADULTOS MAYORES





por JOSÉ R. JAUREGUI. *Médico Geriatra. Presidente de la Sociedad Argentina de Gerontología y Geriatría*

“Los abuelos son la sabiduría de la familia, son la sabiduría de un pueblo. Y un pueblo que no escucha a los abuelos es un pueblo que muere”.

Papa Francisco, Encuentro Mundial de las Familias, Roma, 27/10/2013.

Nuestra joven democracia ha generado muchos avances sociales y leyes protectoras, así como promulgación de derechos para los adultos mayores. Sin duda alguna la Argentina tiene uno de los sistemas de protección social y sanitario más inclusivos de Latinoamérica. Tenemos estamentos gubernamentales, instrumentos legales, secretarías y subsecretarías en distintos ministerios, ONGs orientadas a responsabilidad social y envejecimiento, sociedades científicas y universidades trabajando en el tema y profesionales de los más diferentes campos del conocimiento investigando, trabajando, promulgando, interesando a la sociedad civil y comunicando sobre el tema, así como un sector de la prensa cada vez más proclive a tratar diferentes aspectos relativos al envejecimiento y sus características e impactos sociales. Debemos preguntarnos todos hoy si los adultos mayores tienen reconocimiento social, roles definidos, están exentos de caer en situaciones donde prevalece el prejuicio o los mitos sobre la vejez, si la narrativa imperante es la adecuada en el tratamiento de los diferentes temas asociados, si hay iniciativas sociales, tecnológicas, comunitarias que sean amigables con personas con características particulares en esta etapa de la vida o si todavía impera una falta de visibilidad social, un encasillamiento de roles, o un para qué si total es la última etapa de la vida. Pues bien, caminando la cuarta década de democracia, en la Argentina todavía tenemos deudas pendientes como sociedad. El contexto es el de un país que inexorablemente va al envejecimiento de su población. Hoy más del 10% de la población general de la Argentina es mayor de 65 años, más de 4.000.000 de personas. De estas, el 10% aproximadamente tiene más de 100 años, 55% es autónoma, más de 30% tiene una enfermedad crónica, menos del 2% vive en un hogar de ancianos y 5% está postrada en una cama. En este escenario discurre la vejez; en este escenario, quienes aún no hemos alcanzado esa edad vamos a desenvolvemos en el futuro. El sistema de salud y de cuidados aún presenta un grado de fragmentación de la atención que dificulta los cuidados progresivos, no tenemos diseñado el sistema de soporte socio-sanita-

rio orientado adecuadamente a esta población y en materia de prevención y promoción de la salud en general prima el modelo materno-infantil sobre el de cuidados crónicos. La excesiva medicalización de los servicios sanitarios no ha demostrado ser todo lo efectivo que se esperaba para atender y mejorar la salud de este grupo etario.

El desarrollo urbano en general sigue siendo poco afín a poblaciones con necesidades diferentes, el medio ambiente tampoco contribuye (exceso de contaminación sonora por ejemplo), y el acceso al mercado laboral, la educación o la participación ciudadana tampoco son áreas donde tenemos un gran desarrollo. De todos modos hay aspectos que son un poco más sutiles, como la pérdida de roles sociales después del retiro laboral; la falta de preparación para el mismo o para comenzar una nueva etapa que puede ser laboral o no; el encasillamiento social al que una vez llegados a esta etapa, cual profecía autocumplida,



debemos someternos a pasar a un segundo plano, estar disponibles para tareas típicas asociadas con este momento de la vida, como pasar a ser cuidadores de los hijos de nuestros hijos, a no expresar nuestras elecciones de la vida (formar nuevas parejas, disfrutar del tiempo libre, vivir una sexualidad plena, etc.), a que todo es menos.

Nuestro país ha tenido grandes conquistas sociales y de derechos en estos años de democracia, pero la natural inclusión social de todos los miembros de nuestra comunidad sin importar quiénes somos, nuestra identidad sexual o nuestra edad, entre otros, va a mi entender un poco más despacio.

Qué deudas tenemos con quienes en pocas décadas serán casi el 25% de nuestra comunidad. Pues bien, quizá naturalmente ser más inclusivos, respetuosos de la identidad de todos, protectores y cuidadores de aquellos que ya están perdiendo sus capacidades para desenvolverse en la vida cotidiana, cuidadosos

de que tengan lo necesario para vivir dado que fueron quienes trabajaron y se educaron para legarnos el presente, entender que la vida empieza y termina y que en toda esa trayectoria somos nosotros.

La democracia es el gobierno de todos, los adultos mayores también votan y eligen, cada vez son más y es probable, como casi siempre ocurre, que su empoderamiento los lleve desde la sociedad a generar los cambios que se necesitan. Somos nosotros dentro de unos años, ¿cómo querríamos vivir?, ¿qué vamos a hacer para seguir plenos, activos y vitales? Hay responsabilidades personales de cuidarnos y hay responsabilidades sociales de generar espacios y cuidados amigables con la edad.

Pensemos que los que nos trajeron la democracia hace más de treinta años son muchos de los que hoy están en este momento de la vida. Honrarlos es construir y mejorar lo hasta aquí alcanzado.



ES INDUDABLE QUE A LO LARGO DE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS SE HAN LOGRADO IMPORTANTES AVANCES EN RELACIÓN A LOS DERECHOS DE LAS MUJERES. SIN EMBARGO, AÚN EXISTE UNA GRAN DEUDA VINCULADA AL DERECHO A LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO. PARA LOGRAR UNA VERDADERA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES QUE NOS PERMITA PASAR DE LA TEORÍA AL EJERCICIO PLENO DE DERECHOS, ES IMPRESCINDIBLE REMOVER PATRONES CULTURALES, PREVENIR LA VIOLENCIA DE GÉNERO Y DESARTICULAR LAS RELACIONES DE PODER SOBRE LAS MUJERES QUE PROMUEVEN Y SOSTIENEN LA DESIGUALDAD.

DERECHOS DE LAS MUJERES: LOGROS Y DEUDAS DE LA DEMOCRACIA

por **NELLY MINYERSKY**. *Abogada, UBA. Profesora Adjunta Consulta de la Facultad de Derecho, UBA. Directora de la Maestría y Carrera de Especialización en Problemáticas Sociales Infanto Juveniles, UBA. Investigadora permanente UBACyT*

por **ANDREA SOLEDAD VILLERES**. *Abogada, UBA*



Resulta altamente emocionante la tarea encomendada, pero no por ello menos inquietante. Mirar el pasado y analizarlo nos obliga a reflexionar sobre nuestro actuar como individuos y como sociedad.

Para estructurar este artículo, resulta importante compartir con los lectores lo que se ha logrado, que no es poco en materia de género, para finalmente especificar cuáles son las asignaturas pendientes y cuáles los supuestos que requieren urgente solución.



Derechos de las mujeres desde 1982 hasta la actualidad

Cabe aclarar que la reseña a efectuar no es taxativa y que solo se intenta resaltar los avances legislativos que consideramos más significativos. En especial prestamos más espacio al tema de salud sexual y reproductiva, por ser esta una de las áreas en las que la violación de derechos aparece con total crudeza.

A) Si bien la sanción del Código Civil (CC) de Vélez Sarsfield en el siglo XIX constituyó un paso hacia el reconocimiento de la paridad de derechos entre el hombre y la mujer soltera o viuda, prácticamente no varió la situación jurídica de la mujer casada. En virtud de supuestos principios de unidad familiar y solidez del matrimonio, ella era considerada una incapaz de hecho relativa (art. 55 CC) y colocada en una situación similar a la de los menores adultos. El matrimonio liberaba a la mujer de la autoridad paterna y la introducía en una nueva dominación sustentada en la potestad marital.

La ley 11.357, dictada en 1926, llamada de los derechos civiles de la mujer, si bien no modificó el régimen de potestad marital en lo relativo a la prerrogativa de fijación del domicilio conyugal, atribuyó a la mujer casada mayor de edad una esfera de capacidad de hecho más amplia. Le otorgó la patria potestad sobre los hijos de un matrimonio anterior. Sin necesidad de autorización judicial podía ejercer profesión, oficio o empleo administrando y disponiendo libremente del producido de esas actividades. El marido seguía siendo el administrador presunto de los bienes de la cónyuge, salvo que esta revocara el mandato.

Sucesivas leyes fueron reconociendo mejores derechos a las mujeres, entre ellas la 23.264 de patria potestad y filiación, que otorgó el ejercicio conjunto de la responsabilidad parental a ambos progenitores durante el matrimonio y/o la convivencia; o la ley 17.711 que introdujo la separación personal por presentación conjunta.

A nivel nacional e internacional el art. 75 inc. 22 y 23 de la Constitución de la Nación Argentina de 1994, al incorporar los tratados internacionales sobre los derechos humanos, otorga jerarquía constitucional a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, instrumen-

Cuando se cercenan derechos de mujeres, cuando no se acepta la educación sexual, cuando se pelea por la no vigencia de una ley de derechos reproductivos o por no mejorar nuestra legislación de aborto no punible, no se está castigando a mujeres que pueden contar con recursos tanto económicos como personales y de contención familiar, sino a las que carecen de ellos.

to valiosísimo, como veremos, que debemos invocar en nuestra lucha y exigir su aplicación.

A nivel local la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires de 1996 viene a garantizar en su artículo 36 la igualdad real de oportunidades en el acceso y goce de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en el ámbito público; el art. 37 reconoce los derechos reproductivos y sexuales, libres de coerción y violencia, y el art. 38 declara que la Ciudad incorpora la perspectiva de género en el diseño y ejecución de sus políticas públicas y elabora participativamente un plan de igualdad entre varones y mujeres.

Afortunadamente, el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación (CCCN) sancionado el año pasado recoge la necesidad de operativizar los derechos de las convenciones mencionadas, y entre sus fundamentos aparecen los principios de igualdad y no discriminación, que se ven reflejados luego en su redacción, emparejando derechos y obligaciones de hombres y mujeres en el seno de la familia. El CCCN realmente incorpora un nuevo modelo de familia democrática y horizontal, así como un nuevo sistema de relación filial en el cual el respeto, la interacción, la consideración del hijo/a como sujeto de derecho, la capacidad progresiva, son los ejes principales. La equiparación de roles, obligaciones y derechos en relación a la responsabilidad parental y los cuidados personales de los hijos están en cabeza de ambos progenitores. Se reconoce un valor económico a las tareas del hogar y al cuidado de los hijos. El derecho de familia y las relaciones que de él devienen se deben desarrollar e interpretar dentro del marco de los tratados de derechos humanos incorporados a nuestra Constitución nacional, tal como lo establecen los artículos 1 y 2 del CCCN.

B) Ley de Cupo. La ley 24.012 fue sancionada el 6 de noviembre de 1991, con solo tres abstenciones y siete votos negativos. Conocida como ley de cupo femenino, estableció que las mujeres debían estar incluidas en las listas partidarias a cargos electivos en un mínimo del 30%, ubicadas en lugares con posibilidad de resultar electas, aplicándose a partir de 1991 en las distintas elecciones nacionales. El decreto reglamentario 379/93 determinaba el lugar en que debían ser ubicadas las candidatas.

La Ley de Cupo, con su redacción y reglamentación confusa, ha dado lugar a múltiple jurisprudencia contradictoria. Pasaron muchos años para que realmente la mujer obtuviera la debida representación y aún hoy no se respeta en muchas jurisdicciones. Como antes expresáramos, la norma no fue aceptada pacíficamente y se permitió, en cierto modo, por la ubicua redacción de la ley y el decreto respectivo, burlar el objetivo de la misma. Si bien se respetaba el 30% establecido, no se incorporó un orden de prelación que la tornara plenamente efectiva.



Se nos castiga a todas las mujeres en general, pero en cierto modo se castiga sobre todo a las mujeres que no tienen otra forma de cuidado de salud que acceder al hospital público, que no tienen otra forma de instrucción que acceder a la escuela pública; aquellas a quienes más habría que proteger son quienes quedan más desamparadas.

C) Leyes de Violencia. Otro ejemplo de avance en nuestra democracia es la Ley de Protección contra la Violencia Familiar N° 24.417 sancionada en 1994. Ante la denuncia, permite al juez tomar las primeras medidas tendientes a terminar con la situación de violencia, en una temática que siempre había quedado vedada y confinada a la intimidad de la familia, donde las peores atrocidades quedaban ocultas.

La creación de la Oficina de Violencia Doméstica, que atiende las 24 horas los 365 días del año, también es un claro paso hacia la protección de derechos de los sectores históricamente más desprotegidos. Otro importantísimo paso en defensa de los derechos de la mujer es la sanción en el año 2009 de la ley 26.485 de Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales. Esta ley garantiza todos los derechos reconocidos por la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos de los Niños y la ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Otorga una definición de violencia contra la mujer y presenta los distintos tipos que pueden existir: física, psicológica, sexual, económica y patrimonial y simbólica. A su vez enuncia las diferentes modalidades que puede asumir la violencia contra la mujer: doméstica, institucional, laboral, contra la libertad reproductiva, violencia obstétrica y mediática. Establece el lineamiento de políticas públicas a adoptarse desde distintos organismos del Estado, incluyendo a la Secretaría de Medios y Comunicación, encargado de dirigir medidas tendientes a sensibilizar y concientizar sobre el derecho a vivir una vida libre de violencia.

D) Los derechos sexuales y reproductivos en la normativa constitucional y supranacional, nacional y local. Los derechos a la salud sexual y reproductiva se han considerado contemplados en nuestra Constitución Nacional (CN) a través de las cláusulas de los llamados derechos implícitos (art. 33 CN).

Por su parte, el artículo 19 de la CN recepta el llamado principio de reserva por el cual “las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están solo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados”. Principio sobre el cual se asientan el derecho a elegir el plan de vida, a disponer del propio cuerpo y el principio bioético de autonomía, que priman en la conformación (y materialización) de los derechos sexuales y reproductivos.

Dentro del mismo cuadro normativo de rango constitucional, el art. 75, inc. 19, 3° párrafo, establece el compromiso de “proveer lo conducente al desarrollo humano”, así como también el de “sancionar leyes de organización y de base de la educación que (...) aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna”. Y en este mismo artículo, pero en el inc. 23, se recepta la efectivización del derecho a gozar de una calidad de vida digna –para lo cual los derechos sexuales y reproductivos juegan un rol preponderante– en virtud de cuyo aseguramiento el Estado se halla constitucionalmente constreñido a diseñar y ejecutar políticas públicas que permitan revertir la situación de exclusión y desigualdad en la que se encuentran muy especialmente las adolescentes y las mujeres pobres en nuestro país.



Asimismo, el art. 14 bis del texto constitucional se refiere a la protección integral de la familia. Esto significa: brindar las herramientas mínimas e indispensables para que toda decisión en la formación de una familia presente un viso de libertad. Cuestión esta, a su vez, íntimamente vinculada al derecho a planificar una familia.

De igual modo, como mencionamos, en los instrumentos incorporados con rango constitucional a partir de la reforma de la Constitución Nacional operada en 1994 (art. 75, inc. 22), se reconoce un plexo de principios, derechos y garantías que se vinculan a la protección de la sexualidad y procreación responsable como derechos humanos básicos. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (arts. 1, 2, 3, 5, 6, 7, 11, 12 y 17), la Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 1, 2, 3, 7, 12, 16, 18, 19, 25 y 26), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (arts. 11 y 12), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 2, 6, 17, 18, 19, 23, 24, 26 y 27), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 4, 5, 11, 12, 13, 17 y 19), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (arts. 3, 4, 10, inc. h, 12 y 16, inc. e) y la Convención sobre los Derechos del Niño (arts. 2, 3, 6, 12, 13, 14, 16, 23, 27 y 28).

Dentro del elenco de los instrumentos internacionales de derechos humanos citados, en materia de derechos sexuales y reproductivos adquiere particular relevancia la mencionada Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de la Mujer, que en su artículo 16 inc. e) expresa que: “Los Estados parte adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán en condiciones de igualdad

entre hombres y mujeres: los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos”. También, manifiesta en su artículo 12 que los Estados adoptarán las medidas para eliminar la discriminación en el “acceso a los servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación familiar” y garantizarán los “los servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario...”. Y en el artículo 24 ratifica la obligación y el compromiso de los Estados de adoptar las medidas necesarias para conseguir la plena realización de los derechos consagrados en la Convención.

En relación a los derechos sexuales y reproductivos, a nivel nacional, el 30 de octubre de 2002 se sancionó la ley 25.673 mediante la cual se crea el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, cuyos objetivos consisten en alcanzar el nivel más elevado de salud sexual y procreación responsable con el fin de asegurar la adopción de decisiones libres de discriminación, coacciones y violencia; disminuir la morbimortalidad materno-infantil; prevenir embarazos no deseados; promover la salud sexual de los adolescentes; garantizar a toda la población el acceso a la información, orientación, métodos y prestaciones de servicios referidos a la salud reproductiva y procreación responsable y potenciar la participación femenina en la toma de decisiones relativas a su salud sexual y reproductiva.

La ley procura establecer un marco más democrático y equitativo en tres niveles de desigualdad existentes: a) Relaciones de género: igualdad de géneros entre varones y mujeres, b) Relaciones de clase: igualdad de clase entre mujeres ricas y mujeres pobres, y c) Situación territorial: igualdad de oportunidades y de condiciones entre los que viven en las zonas más desarrolladas y menos desarrolladas del país.

En el ámbito local, la Constitución de la Ciudad expresa en su art. 20, referido a la salud, que “el gasto público en salud es una inversión social prioritaria”. En ese marco dispone que se “promueve la maternidad y paternidad responsable” y que a tal fin “pone a disposición de las personas la información, educación, métodos y prestaciones de servicios que garanticen sus derechos reproductivos” (art. 24, inc. 4º). Y finalmente recepta “los derechos reproductivos y sexuales, libres de coerción o violencia, como derechos humanos básicos, especialmente a decidir responsablemente sobre la procreación, el número de hijos y el intervalo entre sus nacimientos” (art. 37).

En tal contexto surge la ley 418 sobre Procreación sexual y salud reproductiva –sancionada el 22/6/2000–, en cuyos objetivos se refleja el desarrollo de las tres funciones del concepto de libertad reproductiva (información, prevención y planificación), destinada a todas las personas en edad fértil; reuniendo así el derecho a la vida y salud en aplicación del principio de beneficencia con la libertad de intimidad en cuanto a la realización de un plan de vida, en traducción del principio de autonomía.

E) Ley de Educación Sexual. El 4 de octubre de 2006 fue sancionada la ley 26.150 que crea el Programa Nacional de Educación Sexual Integral que establece el derecho de todos los educandos a recibir educación sexual integral en los establecimientos educativos públicos, de gestión estatal y privada de las jurisdicciones nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal.

En el año 2000 la Argentina adhirió a los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas y asumió el compromiso de reducir en un 75% la mortalidad de las mujeres en el embarazo, parto y puerperio. Del análisis de los datos entre 1990 y 2015, surge que se debería haber llegado a 1,3 muertes por cada 10.000 nacidos vivos. Esta meta no se alcanzó y, lejos de mejorar, la situación empeoró. En el año 2014 hubo 3,4 muertes por cada 10.000 nacidos vivos. Específicamente, datos recientes de la provincia de Buenos Aires muestran que en el 2016 esta tasa ha sufrido un incremento sustancial. No es necesario resaltar la íntima relación existente entre las cifras y la falta de cumplimiento de la ley de educación sexual.

F) Ley de Matrimonio Igualitario y de Identidad de Género. La ley 26.618 de matrimonio civil fue sancionada el 15 de julio de 2010, la ley 26.743 de identidad de género fue sancionada el 9 de mayo de 2012, ambas fruto de la lucha por la autonomía, la libertad y la no discriminación de todas las personas. Aunque estas leyes no se refieren exclusivamente a derechos humanos de las mujeres, su trascendencia e importancia deben ser destacadas como un importante avance.

Deudas de la democracia para con los derechos de las mujeres

Habiendo analizado los avances logrados en relación a derechos de las mujeres, y en particular en derechos sexuales y reproductivos, lo cierto es que aún existe una gran deuda para con las mujeres.

Si analizamos el marco normativo podemos decir que la equiparación de derechos entre hombres y mujeres es un objetivo logrado, salvo el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo.

Desgraciadamente el camino es difícil y largo, y los cambios necesarios en la sociedad son profundos para que las normas igualitarias reflejen una sociedad igualitaria. Educación y prevención son imprescindibles.

Es esencial la presencia del Estado con políticas públicas cuyo objetivo torne efectivas y eficaces las normas que configuran el plexo de derechos.

Si bien hemos avanzado, como sociedad tenemos una gran deuda con todas las mujeres, principalmente con las que integran el sector de las excluidas. Cuando se cercenan derechos de mujeres, cuando no se acepta la educación sexual, cuando se pelea por la no vigencia de una ley de derechos reproductivos o por no mejorar nuestra legislación de aborto no punible, no se está castigando a mujeres que pueden contar con recursos tanto económicos como personales y de contención familiar, sino a las que carecen de ellos.

A nivel legislativo se encuentra regulado el aborto denominado no punible, que recepta tres causales que justifican la práctica. Las mismas se encuentran legisladas en el Código Penal (CP) desde 1921, y a pesar de ello, hasta la actualidad las mujeres siguen encontrando trabas en el ejercicio de su derecho, tanto es así que en marzo de 2012 la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo "F., A.L. s/ medida autosatisfactiva", importantísimo para los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, ha puesto un punto final al debate interpretativo del artículo 86 del Código Penal. Recoge nuestras inquietudes respecto de la no judicialización del aborto no punible y necesidad de protocolos y políticas públicas para garantizar estos derechos. Destacamos los siguientes aspectos del fallo que celebramos y que establecen:

- 1)** El supuesto de aborto no punible contemplado en el artículo 86, inciso 2, del CP comprende al que se practique respecto de todo embarazo que sea consecuencia de una violación, con independencia de la capacidad mental de su víctima, ello en virtud de la interpretación amplia del precepto legal.
- 2)** No es punible toda interrupción de un embarazo que sea consecuencia de una violación con independencia de la capacidad mental de su víctima, ello es así porque de la mera lectura del art. 86, inc. 2 del CP se evidencia que el legislador, al utilizar



una conjunción disyuntiva al referirse a si “el embarazo proviene de una violación o de un atentado al pudor cometido sobre una mujer idiota o demente”, previó dos supuestos diferentes para el caso de embarazos provenientes de un delito de esta naturaleza, esto es: la violación propiamente dicha y el atentado al pudor sobre una mujer “idiota o demente”.

3) Los principios de igualdad y de prohibición de toda discriminación conducen a adoptar la interpretación amplia del art. 86, inc. 1 y 2 del CP, pues, reducir por vía de interpretación la autorización de la interrupción de embarazos solo a los supuestos en consecuencia de una violación cometida contra una incapaz mental implicaría establecer una distinción irrazonable de trato respecto de toda otra víctima de análogo delito que se encuentre en igual situación, lo cual no responde a ningún criterio válido de diferenciación.

4) En virtud de los principios de legalidad y *pro homine*, debe adoptarse la interpretación según la cual no resulta punible la interrupción del embarazo proveniente de toda clase de violación porque una exégesis en sentido contrario niega a toda otra víctima de una violación que se encuentre en esa situación el derecho a acceder a esta práctica.

5) Lo establecido en el artículo 19 *in fine* de la CN se traduce en que el artículo 86, inc. 2º del CP no exige ni la denuncia ni la prueba de la violación como tampoco su determinación judicial para que una niña, adolescente o mujer pueda acceder a la interrupción de un embarazo producto de una violación.

6) Exhorta a las autoridades de las distintas jurisdicciones a implementar y tornar operativos protocolos o normativas para la concreta atención de los abortos no punibles por devenir el embarazo de una violación, sea la mujer incapaz o no.

7) De las previsiones establecidas en el art. 1 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre –Derecho a la vida, libertad e integridad– como del art. 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos –Derecho a la vida–, no se deriva algún mandato por el que corresponda interpretar, de modo restrictivo, el alcance del art. 86 inc. 2 del CP, por cuanto esas normas fueron expresamente delimitadas en su formulación para que de ellas no se derivara la invalidez de un supuesto de aborto, que como en el caso, deviene de una violación.

Se torna necesario recordar la responsabilidad que podrá caberle al Estado por el incumplimiento de las obligaciones que ha asumido respecto de los derechos humanos de mujeres, niñas, niños y adolescentes.

Para ir aún más allá, no solo se deben aplicar los protocolos de acción ante la solicitud de la práctica de interrupción del embarazo en los casos previstos en el Código Penal; también es necesario que se avance sobre legislación que no castigue a las mujeres por ejercer su derecho a decidir sobre su propio cuerpo. Se nos castiga a todas las mujeres en general, pero en cierto

modo se castiga sobre todo a las mujeres que no tienen otra forma de cuidado de salud que acceder al hospital público, que no tienen otra forma de instrucción que acceder a la escuela pública; aquellas a quienes más habría que proteger son quienes quedan más desamparadas.

Se torna imprescindible la concientización de todas las personas de que las mujeres no somos objetos que se pueden poseer como cosas y en consecuencia podemos ser eliminadas. Concientización de que los niños, niñas y adolescentes son verdaderos sujetos de derechos y que la responsabilidad parental es una función de acompañamiento y apoyo en su desarrollo.

La educación sexual debe abordarse desde una perspectiva de género con el objetivo de remover patrones culturales, prevenir la violencia de género y las relaciones de poder sobre las mujeres que promueven y sostienen la desigualdad.

Surge la necesidad imperiosa de lograr la igualdad de derechos en todos los órdenes. Las mujeres y hombres convencidos de esta necesidad debemos seguir impulsando principios de libertad, solidaridad e igualdad de oportunidad para todas.

La libertad no garantiza la felicidad, pero podemos asegurar que sin libertad no existe la posibilidad de la felicidad.

Cuando se nos priva de derechos reproductivos, cuando no nos permiten y nos imponen una maternidad no querida, nos están privando de la libertad. El principio de autonomía necesita de la libertad para existir. Se trata de respetar la autonomía de la voluntad a vivir en una forma determinada y con quien y como uno quisiera. Porque este principio general del derecho, que es el de no dañar a otro, rige cuando se trata de conductas que son autorreferentes.

Solidaridad, porque es el mejor componente de la condición humana. Aquella que nos hace asumir a las otras como semejantes y a todas como nosotras mismas.

Esto que nosotros llamamos eficacia y efectividad de la norma en última instancia lo podemos traducir con unas palabras tan sencillas como estas: “*La igualdad ante la ley suena a teoría, la igualdad ante la vida suena más como ejercicio pleno de los derechos*”. O sea que esa igualdad por la cual tanto luchamos, igualdad de género, igualdad de posibilidades, de opciones y de elecciones, no es nada más que un derecho básico y lo debemos considerar un mandato ético.

vocesenelfenix.com