

Argentina > futura

Libro abierto del Futuro

> > >

Argentina **unida**



Libro abierto del Futuro

ISBN 978-987-4015-14-3

Archivo Digital: descarga y online



Autoridades

Presidente de la Nación

Dr. Alberto Fernández

Vicepresidenta de la Nación

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Jefe de Gabinete de Ministros

Lic. Santiago Cafiero

Titular Argentina Futura

Dr. Alejandro Grimson

Idea y dirección

Dr. Alejandro Grimson

Compiladores

Alejandra Kern, Nahuel Sosa, Federico Escribal y Mercedes Patrouilleau

Edición

Emiliano Gullo



Índice

Libro abierto del Futuro

1. El significado del evento Roger Chartier	01
2. Elogio de la mascarilla: epidemias, incertidumbres y civilidad sanitaria Diego Armus	04
3. Creando historias transformadoras. De la anticipación a la emancipación Sohail Inayatullah	13
4. Desafíos urgentes para un futuro con la sostenibilidad de la vida en el centro Corina Rodríguez Enríquez	23
5. Los datos, las tecnologías, la comunicación y el rol del Estado. Apuntes para el debate Verónica Szforzin	30
6. Hacia un federalismo para el siglo XXI Matías Bianchi	38
7. Diez ideas para construir un desarrollismo ambientalista Elisabeth Mohle y Daniel Schteingart	56
8. Las políticas públicas como problema y como solución Fernando Peirano y Nicolás Freibrun	72

9. La prevención como oportunidad: asunto individual, comunitario y social	
Lucila Szwarc y Alejandro Capriati	81
10. Política y Polarización en la Pandemia: ¿Qué gobiernos tuvieron más (y menos) muertes por COVID-19?	
Lucas González	95
11. Neoliberalismo y cultura(s) para la resistencia. Pensar lo cotidiano y las articulaciones emancipatorias	
Florencia Saintout	115
12. Un giro copernicano securitario. Desafíos para una seguridad democrática en la pospandemia	
Gabriela Segguez y Nicolás Dallorso	123
13. Policías postpandémicas	
José Garriga	134
14. “Siga, siga.” Rendición de cuentas de juezas y jueces	
Mauro Benente	143
15. La ciudad y el desastre: debates pendientes sobre resiliencia	
Marina Cardelli	155
16. Cambio tecnológico y aprendizajes productivo y socioambiental	
Diego Hurtado	163



Libro abierto del Futuro



El significado del evento

Por Roger Chartier

El COVID-19 ha inspirado una nueva práctica discursiva: escribir acerca de la pandemia. Son innumerables los textos dedicados a este acontecimiento que expresan esperanza o miedo, utopía o distopía, deseos de un mundo mejor después de la pesadilla, o la certeza de que ese mundo será peor que el que estamos perdiendo. Me parece que la pluralidad y la polaridad de estos escritos se refieren a dos formas diferentes de pensar acerca del hecho. La pandemia, ciertamente, es un hecho. Un acontecimiento global, conectado, duradero, pero, no obstante, es un hecho. Como historiadores, nuestro primer impulso es ceder a la tentación de ubicarlo en la concepción de Fernand Braudel de temporalidades segmentadas. Bajo dicha perspectiva, el acontecimiento es el resultado necesario y el síntoma espectacular de procesos previos pertenecientes ya sea a la coyuntura o a la “*longue durée*”. El proceso que condujo a la pandemia que está devastando nuestras vidas está determinado por la moderna y temprana apertura y globalización que produjeron lo que Emmanuel Le Roy Ladurie llamó “la unificación microbiana del mundo” entre 1300 y 1650. El COVID-19 podría considerarse como una modalidad paroxística de tal evolución, acelerada por la colonización, la destrucción del ecosistema del planeta, y las múltiples historias conectadas que han intensificado la interdependencia a nivel global.

De acuerdo a esta primera definición del hecho, la pandemia puede ser comprendida y domesticada. Aun cuando no sepamos nada acerca de su morbilidad específica resulta posible, sin embargo, pensar que las decisiones y acciones correctas permitirán no solo controlarla, sino también influir o revertir los procesos que la hicieron posible.

El evento Braudeliano puede acercarse a una necesidad, pero los poderes y las personas pueden descifrar sus causas y sus efectos. Como un resultado del pasado, no desafía nuestra capacidad para comprenderlo.

Hay otra forma de concebir el evento: como un advenimiento. Según la definición de Michel Foucault, el evento es una erupción, el surgimiento o aparición de algo, un nacimiento (una palabra utilizada a menudo en el título de sus libros: *El Nacimiento de la Clínica*, *El Nacimiento de la Prisión*). Es la matriz de una discontinuidad radical, y uno busca en vano sus orígenes. La “quimera del origen” que supone que el evento ya está presente antes de manifestarse, y disuelve su singularidad en una continuidad ilusoria, impide una comprensión acabada de su fuerza original. ¿Debemos pensar que la pandemia es uno de estos eventos? ¿Es la prefiguración de un mundo que apenas podemos imaginar? Recientemente, el filósofo francés Jean-Luc Nancy, en su libro *La peau fragile du monde*, comparó el tiempo presente con el fin del imperio romano, cuando la gente no lograba entender ni controlar las transformaciones radicales que estaban modificando sus vidas de manera inexorable.

Si aceptamos esta interpretación del evento, se vuelve bastante imposible comprender el significado de este tiempo de descontento y agitación. Somos incapaces de saber si las situaciones excepcionales creadas por la pandemia, el confinamiento, la necesidad de distanciamiento social y nuestra vida casi exclusivamente digital se convertirán en comportamientos normales en un futuro que no podemos predecir. Los temas que están en juego tienen que ver con nuestros gestos, sentimientos y pensamientos más fundamentales. La pandemia no solo ha transformado todas las modalidades de comunicación, formal o informal, sino más fundamentalmente nuestra relación con prácticas y ritos esenciales. Es la primera vez en la historia de la humanidad que los vivos no pueden acompañar a los moribundos ni rendirle homenaje a sus muertos. Debe agregarse un nuevo capítulo trágico a “*La Hora de Nuestra Muerte*” de Ariès y “*La Soledad de los Moribundos*” de Elías.

La proliferación de escritos acerca de nuestro dramático presente y nuestro futuro posible, deseable o temido (entre ellos este breve texto) es quizás la expresión de tal desconcierto. ¿Hemos entrado en una nueva época sin estar totalmente conscientes de ello? ¿El modo de vida impuesto por el COVID-19 constituye una prefiguración de nuestro futuro? No lo sabemos, pero sabemos que ningún romano fue capaz de cambiar el curso de la historia. En la frontera de este territorio

desconocido, todavía podemos tener la esperanza de que el COVID-19 sea un evento más “Braudeliano” que “Foucaultiano”. Al menos debemos pensar y actuar como si este fuera el caso.

.....

París, 3 de agosto de 2020

Traducción: Armando Forte, 27 de enero de 2021

Roger Chartier es un historiador de la cuarta generación de la Escuela de los Annales, especializado en Historia del Libro, Historia de la Lectura e Historia de la Edición. Profesor de la Universidad de Pensilvania y del Colegio de Francia, director de estudios en la École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS).

Elogio de la mascarilla: epidemias, incertidumbres y civilidad sanitaria

Por Diego Armus

Estuve en Shanghai dando un seminario durante el muy húmedo y caluroso agosto de 2019. Una mañana una de las estudiantes apareció con una mascarilla. Solo yo reparé en el asunto. Al final de la clase le pregunté qué le pasaba. Me respondió que no se sentía bien y que por esa razón había decidido participar del seminario con la boca y nariz cubiertas. Mi pregunta la motivó a darme una pequeña lección que ahora, un año mas tarde, calificaría como “introducción a una cultura cívica sanitaria”. Aprendí que en China -y en casi todo Extremo Oriente, e independientemente de los regímenes políticos vigentes o las ideologías dominantes- la mascarilla es un modo de protegerse y de proteger a los otros.

Meses más tarde, en enero y febrero de 2020, las páginas de los diarios de Occidente comenzaron a incluir las primeras fotos del brote epidémico en Wuhan. En casi todas aparecían las mascarillas, usadas por niños, jóvenes, adultos y ancianos. Recordé a la estudiante china. Recordé su lección de civilidad sanitaria.

Para ese entonces el virus ya había llegado a Europa. Fue cuando algunos hablaron casi con sarcasmo de una “gripita” y otros de un problema del “norte global” que no podía desplazar las prioridades de la salud pública en el mucho más sufrido “sur global”. Abundaron los vaticinios, sinceros y legítimos, apocalípticos y esperanzados, improvisados y apenas informados, casi todos convencidos que ya nada será igual. Leídas en conjunto estas narrativas revelan algo del tremendo desafío de navegar las incertidumbres traídas por una pandemia que, vale la pena insistir en esto, en modo alguno ha terminado.

El COVID-19 sigue cargado de incógnitas. En febrero de 2021 se sabe más que cuando comenzó la pandemia, pero las preguntas sobre el comportamiento de

este virus -biomédicas, medioambientales, de salud pública- son tantas que solo un negligente o perverso voluntarismo puede desatenderlas.

Algunas epidemias irrumpen, enferman, matan y terminan en un período relativamente corto de tiempo. Otras parecen maratones frente a las cuales, en medio de una densa maraña de incertidumbres, es imprescindible ir definiendo y ajustando prioridades, administrando recursos siempre insuficientes, facilitando convergencias sociales, políticas y culturales de todo tipo, forjando y modelando resiliencias a nivel personal, familiar y social. Y todo esto con resultados que pocas veces son los esperados y en los tiempos deseados.

Como cuestiones humanas -individuales y colectivas- las incertidumbres producen incomodidades que pueden ir de un leve desasosiego al temor desenfrenado. Aprender a convivir con ellas es crucial.

Cuando la información disponible se percibe insuficiente toman forma el simplismo, el negacionismo, las lecturas ideologizadas al extremo o las teorías conspirativas que no solo buscan corroborarse en cualquier tipo de evidencias sino también pueden terminar politizándose. Pero las incertidumbres siguen allí, simplemente porque la información disponible es escasa e insuficiente. Cuesta vivir con las incertidumbres y admitir la perplejidad que generan. Cuesta admitir la vulnerabilidad que descubre nuestra ignorancia.

Cada epidemia es única, resultante de un microorganismo y del modo en que una sociedad la confronta, reacciona e interpreta. Han sido, siempre, parte de la historia de la humanidad. Y lo seguirán siendo puesto que las relaciones entre sociedad y medio ambiente han estado inevitablemente marcadas por una inestabilidad donde factores no humanos -como las mutaciones genéticas- o intervenciones humanas -como las alteraciones en el entorno medioambiental- se enhebran con contextos sociales y culturales particulares.

En tiempos de epidemia se usaron -se siguen usando- rituales de todo tipo para exorcizar a enemigos invisibles, inasibles, misteriosos. Durante siglos las prácticas religiosas ofrecieron algo de sosiego frente al miedo y, también, explicaciones moralizantes de lo incomprensible. Con la revolución pasteuriana del

último tercio del siglo XIX -que encontraba en un microorganismo la causa de una enfermedad- avanzaron los empeños en gobernar el contagio epidémico. Utilizaron nuevas tecnologías, nuevos prejuicios sociales, nuevos modos cotidianos y nuevas técnicas de vigilancia médica. Pero estas novedades no significaban necesariamente entender cómo y a qué velocidad se propagaba ese microorganismo, a quienes afectaba, por cuánto tiempo, cuánto enfermaba, cuánto mataba, cómo se lo combatía, qué medidas de salud pública podían proveer los mejores recursos para mitigar el contagio atendiendo no solo a las cuestiones sanitarias sino también a las económicas y sociales. Frente a ese mar de incertidumbres coexistían muy variadas reacciones, ancladas en la sensibilidad religiosa, en el conocimiento científico, o en una mezcla de ambos. Inevitablemente, frente a la precariedad de esas respuestas, han desfilado viejos y muy humanos temores.

Durante la pandemia de influenza de 1918/20, que mató entre 40 y 100 millones de personas, no hubo tratamientos farmacológicos eficaces específicos. Y la vacuna nunca llegó. El aislamiento y el distanciamiento social junto a la novedad de la mascarilla fueron las medidas que se utilizaron con éxito dispar mientras se trataba de gobernar la crisis sanitaria. En Occidente pronto terminaron arrumbadas en algún rincón del pasado, tal como aconteció con la memoria de esa pandemia sobre la que ya nadie hablaba incluso a mediados de los años veinte. El COVID-19 trajo de vuelta las mascarillas. Después de discutirse su eficacia, son parte de la escena urbana, hay quienes las usan disciplinadamente, quienes no las usan correctamente -las palabras barbijos y tapabocas descubren ese mal uso-, quienes las han estetizado, quienes las politizan, y quienes las resisten.

En Oriente las mascarillas tienen otra historia. Aparecieron en el otoño de 1910 cuando un brote epidémico de neumonía azotó Manchuria. El taoísmo y las concepciones de la medicina tradicional china sobre los aires nocivos -todos anteriores a la bacteriología moderna- ayudaron a su masiva difusión y aceptación. Se las usó durante la pandemia de 1918/20. También en la China de Mao, varias décadas más tarde. Y en la China que la sucedió como un recurso para lidiar con la polución ambiental de las últimas décadas y con las pandemias de 2002, 2006 y 2009. En Japón ocurrió algo parecido, en particular luego de la epidemia de 1934.

Y no faltan en las fotos que publican los diarios sobre la pandemia de COVID-19 en Corea del Sur, Vietnam, Tailandia y Taiwan. En Oriente las mascarillas son una de las tantas evidencias de modernidad y civilidad sanitaria, personal y colectiva.

A finales de la década del setenta circulaba entre los epidemiólogos un comentario irónico y anticipador: al siglo XIX lo siguió el siglo XX y al final del siglo XX y comienzos del XXI, lo sigue el siglo XIX. Un modo de decir que las epidemias habían regresado de la mano de nuevos agentes patógenos o cepas renovadas de algunos ya conocidos.

En verdad, nunca se habían ido del todo. Una desmedida confianza en la ciencia dominó el tercer cuarto del siglo XX pero la llegada del SIDA, con todas las incertidumbres que trajo consigo, todavía sin vacuna y devenida en un pandemia de cerca de 40 años, se ocupó de anunciar décadas en que los brotes epidémicos no harían más que repetirse. Así llegaron, ya en el siglo XXI, las epidemias de SARS, H1N1, MERS y Ébola. A ellas se ha sumado el COVID-19, que sin ser la primera pandemia en tiempos de acelerada circulación de personas, productos, información e ideas, sí parece haber traído consigo una crisis planetaria y multidimensional, percibida en Occidente como única e incomparable.

Luego de largos meses de convivencia con el COVID-19 las narrativas sobre la pandemia perdieron la fuerza y voluntarista imaginación que tenían. Quienes tiempo atrás opinaban sin filtro se han llamado a un saludable esfuerzo de medida interpretativa y ya no anuncian la crisis final del capitalismo ni difunden viejas recetas socialmente irresponsables e insensibles, los extremos de un arco de vaticinios apresurados con muchos matices intermedios.

Ahora han tomado una nueva dimensión las lecturas realistas y despojadas de ampulosidad. Ahora se habla de los pocos recursos relativamente eficaces para mitigar el contagio. Por supuesto, en esas lecturas no faltan la infraestructura sanitaria y de atención, la disponible y la necesaria. Y también, y recurrentemente, del uso de la mascarilla, el distanciamiento físico, el riesgo de los contactos sociales en lugares cerrados, las cuarentenas bien localizadas y acotadas en el tiempo, el frecuente lavado de manos, el testeo de la población y el seguimiento y aislamiento de los enfermos. Se trata de medidas de salud colectiva e individual, sin duda

modestas pero las únicas disponibles mientras se navegan las incertidumbres de la pandemia. Por un tiempo -todavía no sabemos cuán largo- el COVID-19 seguirá desafiándonos, enfermando y matando. Tal vez empiece a apagarse solo, como ha ocurrido en algunas epidemias en el pasado. Tal vez se disponga de terapias eficaces a las que puedan acceder toda la población. Tal vez varias vacunas permitan, en todo el planeta, que todos terminemos inmunizados. Tal vez esas vacunas ofrezcan protección por mucho tiempo y sean igualmente efectivas en niños, jóvenes, adultos y ancianos. Tal vez el COVID-19 termine como las gripes anuales. Todavía, hay que decirlo, son muchos tal vez.

A esas incertidumbres se suman una fatiga -individual y colectiva- que constata la incapacidad de gobernar el contagio a pesar de los esfuerzos y sacrificios realizados. Con la fatiga llegan la apatía, la resignación, el negacionismo, incluso el pensamiento mágico asociado a la vacuna que en una vuelta de página nos saca del marasmo en que estamos hace un año. Y todo esto en medio de un tremendo descalabro económico que afecta más a los pobres y las mujeres y marca prácticamente a todos los rincones del planeta pero que en algunos lugares lo hace con más intensidad, por fragilidades ya presentes que la pandemia agrava, por impericia de la política de los políticos que no logra manejar la difícil ecuación de la economía y la salud con flexibilidad y ajustándose a una cambiante realidad epidémica.

La política debe usar este modesto arsenal de recursos para mitigar el contagio y, del mejor modo posible, navegar las incertidumbres reinantes y lidiar con la fatiga. El problema, muy serio, es que las incertidumbres no solo tienen mala prensa sino también una relación muy complicada con la política, en particular con la política de los políticos. Por muchísimas razones una pandemia pone en aprietos a la política, nacional e internacional. De la impotencia que se quiere ocultar a la tentación exitista alimentada por una estadística que a la semana siguiente se desvanece. De la inevitable tarea diaria de comunicar a la población los implacables números de contagiados y muertos al también inevitable y loable esfuerzo por ofrecer alguna perspectiva de futuro. De la brutal exposición de desigualdades sociales existentes ahora exacerbadas por la pandemia a la gestión de una coyuntura sanitaria, social y económica que solo en raras ocasiones permite

aumentar el capital político de quienes deben gobernar la crisis. De los privilegios -económicos o políticos- que alimentan el diferencial acceso a tratamientos y vacunas a las dificultades por articular una estrategia global donde todos los países pueden acceder a los recursos disponibles para mitigar el contagio y terminar con el azote epidémico.

A nadie le va bien en la pandemia. Es difícil explicar esas diversas performances donde cuentan la estrategia sanitaria, el estímulo económico, el mapeo demográfico, la estructura productiva o la disponibilidad de recursos administrativos y operativos para apuntalar el sistema hospitalario; la historia y las memorias de otras epidemias, la cultura del consenso o disenso político, la cohesión social, el respeto por las normas, las ideas sobre lo público y lo privado, los movimientos de población, la religión, la visión de la muerte y de la vida. Una epidemia es un fenómeno total y entonces es imposible identificar una variable decisiva en el esfuerzo por dominarla.

Pero todo indica que a algunas sociedades les va menos mal que a otras. En países de Extremo Oriente con o sin sistemas políticos democrático-liberales, la clase dirigente y el estado han sabido usar eficazmente una autoridad ganada en previas experiencias epidémicas. Y la población ha respondido con responsabilidad y resiliencia, acompañando el esfuerzo por mitigar el contagio.

En algunos países con sistemas políticos pluralistas, quienes compiten por el poder entendieron que la urgencia de la hora demanda de acuerdos sanitarios muy básicos, despolitizando y desideologizando la agenda anti-epidémica, poniendo a un lado las mezquindades que marcan a la política en tiempos ordinarios. Con transparencia lograron imprescindibles convergencias de coyuntura. Convergencias muy básicas que distan de ser consensos sobre cómo encarar la infinidad de problemas pertinentes a la salud pública, sin duda más complicados de construir.

Y por último los países, algunos muy pobres y con muy precaria infraestructura sanitaria, estados muy débiles y persistentes problemas asociados a enfermedades transmisibles, que han sabido desplegar sistemas de vigilancia, rastreo y control del contagio heredados de epidemias pasadas. Allí, agentes

sanitarios comunitarios y población en general parecen haber consolidado prácticas cotidianas y una cultura de resiliencia y cuidados colectivos e individuales que, hasta ahora, les ha permitido capear los horrores de la pandemia.

Estos tres grupos de países, con muy distintos sistemas políticos y muy diversos niveles de bienestar, han confrontado la pandemia de la mano de algo que se puede calificar como “civilidad sanitaria”. No lo hicieron de igual modo ni con los mismos recursos. Pero en todos parecen haber estado presentes dos asuntos claves que hacen a la existencia misma de esa civilidad sanitaria.

El primero refiere al modo en que los gobiernos (y las oposiciones), aun en medio de las incertidumbres traídas por un virus desconocido, supieron comunicar con claridad, sin absurdos y efímeros exitismos, sus empeños por entender y tratar de manejar el contagio, empeños inevitablemente tentativos, que debieron y deben ajustarse a las cambiantes informaciones que produce la propia pandemia. Aun en la incertidumbre estos gobiernos (acompañados por oposiciones que sin dejar de serlo entendieron lo extraordinario de esta ya larga coyuntura) supieron construir confianza social, a veces legitimada en una autoridad forjada en experiencias epidémicas anteriores, a veces en una autoridad que fueron ganando al calor de la crisis. Entendieron que debían jerarquizar las prioridades, construir convergencias básicas, desplegar sensatez, destacar que el bien colectivo de la salud demanda por un tiempo gestionar racionalmente las libertades individuales, la circulación, la convivencia social. Y en esa gestión desplegar un mínimo de consistencia frente a la difícil ecuación de combatir el contagio y permitir en la medida de lo posible el desarrollo de la vida económica. Dicho de otro modo: gobernar la crisis con transparencia, honestidad y la mayor eficacia posible, asumiendo que la pandemia no se combate con promesas o deseos, o con una bala mágica, por caso la vacuna, sino con múltiples intervenciones que resultan de convergencias básicas. Sí, apenas modestas convergencias ya que, en algunos países, lamentablemente, los consensos, aún los muy modestos, parecen ser parte del discurso utópico.

El segundo asunto refiere el modo en que la sociedad acompaña las políticas de estado que intentan gobernar el contagio. Cómo construir confianza en la población en tiempos de incertidumbre y no solo invocando obligaciones sino adherencias responsables, cómo ayudar a la gente a equiparse de la resiliencia necesaria para lidiar con una pandemia que puede ser larga y con brotes intermitentes, cómo ayudar a tolerar las inevitables estrecheces, de todo tipo, traídas por la pandemia, cómo fortalecer los lazos sociales y comunitarios que permitan entender y asumir la importancia del distanciamiento social y colaborar activamente con el testeo y el seguimiento de los enfermos, cómo negociar la vida cotidiana con cuarentenas temporarias y asilamientos temporarios, cómo generalizar el frecuente lavado de manos -incluso en áreas donde los grifos escasean y son un recurso colectivo. Cómo naturalizar la mascarilla, no para normalizarla sino para estar dispuestos a usarla cuando es necesario, domando reticencias y evitando lo que algunos anunciaban unos meses atrás como el comienzo de una cultura sin besos.

Me encantaría que la pandemia deje lecciones en materia de salud pública: la necesidad de jerarquización del trabajo de todos los profesionales involucrados en la prevención y atención de la salud, decentes redes de agua potable y cloacas, un adecuado equipamiento de cuidados intensivos en hospitales. Y de tantas otras urgencias que se conocen muy bien pero que pocas veces logran estar entre las prioridades de los gobiernos.

Dudo que terminen siendo lecciones aprendidas, en gran medida porque el presente y el futuro son muy malos alumnos del pasado. Me conformo con la modesta lección de la necesidad de una “civilidad sanitaria” bien asentada en la vida cotidiana, tal como me enseñó la estudiante en Shanghai, en el verano de 2019, cuando asistió a clase con su mascarilla tanto como fue necesario, para protegerse y protegernos. Eso, mascarillas, redes de vigilancia epidemiológica bien enraizadas en la comunidad, responsable puesta en práctica del distanciamiento social cuando es este necesario.

Esta epidemia es una maratón, no una carrera de cien metros. Lograr el modesto objetivo -todavía ausente en muchas latitudes- de la civilidad sanitaria, en el gobierno y en la sociedad, no debiera ser una tarea ciclópea. Ciertamente no es un objetivo costoso. Demanda de una convergencia política muy básica y, diría muy noble, alejada de las más mezquinas pugnas político-partidarias o las posturas altamente ideologizadas.


Sería un modestísimo avance, pero muy útil para los tiempos que vienen, tiempos de más epidemias y con ellas de incertidumbres. Tiempos que, a diferencia del pasado reciente, ya no deberían tomar por sorpresa a nadie, ni a los gobiernos ni a la gente.

.....

Diego Armus es historiador, autor y académico argentino. Es Profesor de historia latinoamericana en Swarthmore College. Ha sido profesor invitado en Argentina, Chile, Perú, Colombia, Brasil, México, Puerto Rico, Italia, España y China e investigador visitante en las universidades de Harvard, New York y Columbia, en FIOCRUZ de Río de Janeiro y en el Instituto Ibero-Americano de Berlín. Es Máster y Doctor en Historia de la Universidad de California en Berkeley.

Creando historias transformadoras. De la anticipación a la emancipación¹

Por Sohail Inayatullah



1. El estudio de los futuros

Para algunos, el trabajo de la prospectiva es una habilidad técnica. El futuro debe predecirse de manera tal que el riesgo se pueda reducir. O el futuro es una tierra de oportunidades a la espera del líder inteligente que las sepa aprovechar. A quienes nos ocupamos de los futuros, a menudo se nos pide que hagamos predicciones. Y cuando nos negamos a hacerlas, se nos solicita que expresemos la que a nuestro entender es la hipótesis más probable. Aquellos que están ávidos de predicciones, a menudo están sufriendo los efectos de su propia ansiedad. Quieren saber qué va a suceder con ellos. Con sus negocios. Con su comunidad.

Nuestra tarea, sin embargo, no está tan relacionada con predecir el futuro, sino con el hecho de desarrollar un poder interior y un poder en el mundo externo, es decir, con la capacidad de crear futuros alternativos y preferidos.

¿De dónde proviene el poder? En primer lugar, de la capacidad de poder leer el futuro, de lograr cultura relacionada con la futuridad. De entender cómo está cambiando el mundo. En la medida en que el futuro no existe, el mismo no constituye datos, sino una narrativa que crea este poder. Es la narrativa la que tiene la posibilidad de transformar. Después de todo, el futuro no es otra cosa que una historia. ¿Qué historia queremos contarnos a nosotros mismos? ¿Qué historias deseamos utilizar para crear los futuros preferidos? Estas se convierten en las preguntas rectoras.

¹ Publicado por primera vez en inglés en Tonninger, W & Chlopczyk, J. (Eds.) 2020). Power of Story. Stories of Power. Abtenau: Almbliitz.

2. Estrategias Narrativas

Durante la crisis financiera mundial ocurrida hace más de una década, el Financial Times² informó que en el fondo se trataba de una crisis de narrativa. La forma de manejar el asunto iba a depender de la historia que se usara. ¿Era una crisis de hipotecas, una crisis bancaria, una crisis financiera, una crisis geopolítica por el ascenso de China, o peor aún, una crisis del capitalismo? Finalmente, se ignoró la crisis más profunda, y Wall Street se salvó a expensas de Main Street^{3*}. La ventana de una posibilidad de cambio profundo no llegó a materializarse.

Hoy nos encontramos en una situación similar. Mientras tratamos de adaptarnos a las realidades del COVID-19, decidir qué relato o narrativa vamos a usar se convierte en un tema de vida o muerte, de pobreza o prosperidad. Por ejemplo, si se trata solo de una crisis sanitaria, entonces la respuesta es fácil: hay que encontrar la cura, la vacuna. Si bien esto resuelve el futuro a corto y mediano plazo, ¿Qué sucederá cuando aparezca una enfermedad zoonótica similar? El foco pasa entonces a la próxima enfermedad. Otra historia sugiere que no se trata solo de la vida silvestre, sino que es el complejo industrial de procesamiento de carne el que crea nuevas enfermedades. Si este es el caso, necesitamos dedicarnos a implementar un nuevo régimen mundial en el cual consumamos de manera diferente. A medida que nos vamos adentrando más profundo en términos de narrativas, finalmente vemos que esto se transforma en un asunto relacionado no con la próxima pandemia por sí misma, sino con el cambio climático y las contradicciones de la civilización industrial. Lo que la pandemia nos ha mostrado es que es posible lograr un enfoque global sobre un tema, una coordinación a nivel global. En esta narrativa, necesitamos crear un planeta más verde, más ecológico, equilibrar las necesidades económicas con las espirituales y con la sociedad, con la naturaleza: una cuestión cuádruple. Y aún más profunda es la historia de que esto en realidad tiene que ver con el capitalismo. Necesitamos transformar el sistema actual y avanzar hacia cooperativas de plataforma mundial. Sin un desarrollo parejo y una mayor equidad, seguiremos en

² Yergin, Daniel, 2009, "A crisis in search of a narrative" (Una crisis en busca de una narrativa), Financial Times, 21 Octubre, 11

^{3*} Main Street: Calle principal de cualquier pueblo donde se encuentran los comercios minoristas. Aquí utilizado como sinónimo de la economía general. (N. del T.)

un mundo que va de crisis en crisis. Finalmente, en forma marginal, hallamos la historia de un Nuevo Renacimiento. Es decir, potencialmente, esta crisis puede crear una nueva civilización. El Renacimiento europeo desafió el dogma permitiendo el florecimiento de la ciencia y la tecnología. El Renacimiento asiático fue de carácter personal, una búsqueda de la paz interior, desafiando el poder del Estado, el Mercado y la Naturaleza sobre el individuo. ¿Podemos crear una nueva narrativa planetaria mundial que no solo halle la cura, sino que además cambie quiénes somos?

El fondo de la cuestión es que la narrativa, la forma en que describimos el mundo, estructura nuestras posibilidades, las opciones que podemos ver, las cosas que tenemos la posibilidad de crear. Y podemos elegir narrativas superficiales basadas en el corto plazo o narrativas más profundas y a largo plazo que cuentan con una mayor posibilidad y capacidad de generar cambios. Estas, por supuesto, son más difíciles de concretar ya que se desafía el poder (los intereses).

3. Cambiando comunidades y personalidades

Las historias que nos contamos a nosotros mismos y las historias que usamos para ayudar a cambiar el mundo dependen del lugar en que nos encontremos. No existe una jerarquía universal de historias y arquetipos.

Sin embargo, existe un patrón a través del cual se realiza la futurición, pasando por diferentes etapas que van desde la percepción de una supuesta injusticia hasta el anclaje de futuros preferidos a ciertas narrativas y, en última instancia, su representación en mantras.

3.1 Injusticia social

La primera etapa del trabajo prospectivo sobre los futuros posibles (especialmente en regiones donde hay un trauma) es aquella relacionada con la injusticia social, la percepción de que la realidad no es justa. Para ayudar a las personas y a las comunidades a alejarse del dolor y encaminarse hacia un futuro deseado, resulta crucial tener en cuenta varios factores. Primero, necesitamos

escuchar y reconocer la existencia del dolor. En segundo lugar, necesitamos cambiar lo que está a nuestro alcance, dentro de nuestra zona de control; y, en tercer lugar, necesitamos personalizar el futuro. Esto resulta fundamental para que el cambio no se convierta en un proyecto demasiado ambicioso. Los futuros internos son tan importantes como los futuros institucionales.

El objetivo principal, entonces, es ayudar a los grupos e individuos a empoderarse para mejorar su capacidad de crear justicia en los mundos que ellos perciben.

3.2 Mitigar el riesgo

Y si el poder ya se ha alcanzado, ¿entonces qué? Muchos grupos que detentan el poder desean retenerlo, obviamente. Para ellos, la previsión consiste en utilizar el análisis del futuro para mitigar aquellas situaciones externas donde exista la posibilidad de que sus ganancias, el poder, el capital social, ("el botín"), desaparezcan. Para estos grupos, ciertos eventos y temas podrían alterar potencialmente su modelo de negocios, que para ellos es lo más importante. Para ellos, por ejemplo, considerar al COVID-19 como un evento que producirá un "nuevo renacimiento" no tiene sentido: lo que necesitan es saber cuándo volverán a obtener ganancias en sus negocios.

3.3 Creando alternativas

Como no sabemos con precisión qué es lo que sucederá, el objetivo de quien analiza el futuro es ayudar a moverse de la concepción de un solo futuro a muchos futuros. El pensamiento sobre futuros alternativos trata de abordar cuestiones relativas al futuro no con una sola respuesta, sino con varias, cada una de ellas partiendo de supuestos diferentes.

Generalmente, utilizamos la planificación de escenarios para articular diferentes futuros. Por ejemplo, en mi trabajo sobre el COVID-19, he sugerido cuatro futuros. El primero, el apocalipsis zombi: la forma en que varios perciben que va a ser el futuro. Si seguimos esta trayectoria, vamos camino a la pobreza, es probable que

el virus mute (o haya nuevos virus en camino) y se produzca el colapso de varias naciones.

El segundo escenario futuro está relacionado con un movimiento de avance y retroceso. Se logran algunos adelantos en el descubrimiento de una cura, una vacuna, pero antes de que nos demos cuenta volveremos a la recesión. Los próximos siete años estarán marcados por períodos de posibilidad y dolor.

El tercer escenario es el de una gran pausa. Descansamos, nos quedamos en casa, para volar al año siguiente. Esta pausa les permite a las empresas y a los individuos reflexionar, hacer una pausa, para después actuar más rápidamente. El escenario número cuatro, sin embargo, plantea que no es que habrá actividad normal dentro de un año o un poco más, sino que, a partir de ahora, la forma de desarrollar nuestras actividades habrá cambiado. Descubrimos que preferimos el aire limpio, tiempos más lentos, menos vuelos. Nos damos cuenta de que los cambios que se nos impusieron estimulan un despertar de la salud interior y exterior. Estos escenarios no constituyen estados verdaderos, sino formas de entender lo que puede ser y la forma en que podemos actuar en diferentes futuros. Idealmente, esto nos ayuda a pasar del miedo a la posibilidad.

Los escenarios también pueden resultar igual de potentes a nivel personal. Estas son historias sobre futuros alternativos. Una organizadora comunitaria articuló cuatro futuros para su vida. El primero alcanzaba su vida de manera integral: la parte personal, la familiar y la de sus actividades profesionales estaban equilibradas. El segundo, era lo opuesto - perfeccionista, la necesidad de hacer que su vida fuera perfecta. Esto sabotaba la integración. El tercero era el planteo de la vida en etapas - un tiempo para lo personal (matrimonio e hijos); un tiempo para su profesión; un tiempo para el trabajo social. Y el último escenario era el más atípico: huir a la India para convertirse en monja yogui.

Una vez que hayamos explorado las alternativas, debemos elegir entre las opciones que se nos presentan para visualizar un futuro deseado. En cierta oportunidad, un gobierno nacional con el que realicé un taller determinó que, si bien luego del COVID existían muchas opciones por delante, lo más apremiante era lograr la sostenibilidad, los tres puntos fundamentales, y un mundo ecológicamente viable.

En definitiva, la visión de futuro es una victoria de la capacidad de acción sobre la estructura, de lo que puede ser sobre lo que es.

3.4 Hacer realidad la visión

Sin embargo, las visiones sin realidad pueden reducir rápidamente la capacidad de acción. Visualizar también puede ser una fantasía, una forma de evitar lo que es doloroso, lo que necesita ser entendido y descartado - una historia vacía. Desarrollar una visión de esas características daña el proceso de futuros⁴.

Por lo tanto, siguiendo el camino de usar el futuro para empoderar, necesitamos hacer que la visión se haga realidad, permitir que la visión habilite y ennoblezca. Desarrollar una visión resulta especialmente crucial para quienes padecen una desventaja estructural. Para hacer realidad la visión hay varios procesos que resultan útiles. Los más importantes son: el aprendizaje de acciones anticipatorias, los planes estratégicos, el *backcasting*^{5*} y la toma de responsabilidad personal sobre el futuro.

3.5 La metáfora

Una vez que la visión comienza a hacerse realidad, debemos asegurarnos de que la cultura no se coma a la. Según mi experiencia, aquí reside el poder de las metáforas que ayudan a consolidar la nueva visión, ya sea personal o colectiva⁶. He descrito este proceso ampliamente, particularmente en el trabajo sobre Análisis Causal por Capas (Causal Layered Analysis, CLA). Este método pasa de los datos a la narrativa y luego, una vez que se crea la historia, las estrategias se articulan dentro del nuevo marco de referencia. En cierta organización que buscaba identificar riesgos

⁴ Milojević, I. and Inayatullah, S. (2021). Change your story, change your future, (Cambie su historia, cambie su future) En proceso

⁴ Inayatullah, S. y Milojević, I. (2015). CLA 2.0: Transformative research in Theory and Practice, (Investigación avanzada en Teoría y Práctica) Tamsui: Tamkang University. Milojević, I. and Inayatullah, S. (2015). Narrative Foresight, Futures, (Prospectiva Narrativa, Futuros) 73: 151-162

^{5*} El backcasting es un método de planificación que comienza con la definición de un futuro deseable y luego trabaja hacia atrás para identificar políticas y programas que conectarán ese futuro específico con el presente. (N. del T.)

futuros, si bien había entusiasmo intelectual para encarar esta tarea, también existía una inquietud: ¿Sería de alguna utilidad? ¿Les resultaría valiosa la información a los encargados de tomar decisiones?

Durante el taller, nos dimos cuenta de que la metáfora actual era la de un "tigre sin dientes". En este contexto, la información sobre el futuro sólo tendría un interés académico, lo cual en la planificación de políticas significa lo mismo que nada. La historia del tigre sin dientes asegura que no puede surgir ninguna acción real. Una de las narrativas alternativas preferidas fue la del perro guardián. El perro guardián es amistoso con la comunidad y, por lo tanto, la actividad comunitaria se convierte en una necesidad. Un buen perro guardián puede morder, es decir, puede proteger a los ciudadanos y lastimar a los agresores, de ser necesario. Pero lo más importante es que el perro guardián actúa como un sistema de advertencia temprana. Dentro de este marco narrativo, la información sobre el futuro se vuelve tangible y potencialmente se puede actuar en base a la misma. De repente, la previsión no solo cobra un sentido racional, sino que habilita una historia que nos lleva hacia adelante⁷.

En otra oportunidad, una importante organización internacional deseaba participar en actividades de futuros, pero tenía un enfoque de cierto cinismo debido a que el trabajo de escenarios que ya habían realizado no les había dado los resultados esperados de acuerdo a sus expectativas. Se sorprendieron de que cuando les enviaron encuestas del ejercicio prospectivo a los operadores de campo para completarlas, hubo pocas respuestas. La revelación llegó en la fase de construcción narrativa del proceso. Si bien había varias metáforas que competían, la que más resonó entre los setenta participantes fue la de un elefante viejo, ciego e inválido. Sin embargo, un científico comentó, "el elefante ya está muerto: estamos demasiado ocupados completando informes como para darnos cuenta". Esta organización internacional líder en el tema, a pesar de ser una división de la ONU, no había logrado adaptarse al mundo cambiante. Cuando se les preguntó en qué tipo de organización debían convertirse, la respuesta más viable también fue metafórica: "Tenemos que ser como un pulpo. Nuestros tentáculos y cerebros deberían estar en todas partes. Necesitamos volvernos inteligentes, rápidos,

⁷ Inayatullah, S. (2018). Foresight in challenging environments, (Prospectiva en entornos desafiantes), *Journal of Futures Studies*, 22 (4): 18

adaptables y desarrollar la capacidad de participar de manera productiva a nivel mundial, en todas partes".

Ahora, con el COVID-19, muchos usan la metáfora de la guerra. Pero si bien esto puede convocar a las agencias gubernamentales y crear un sentido de unidad, ¿Realmente podemos estar en guerra contra un virus? Dada Shambushivannda sugiere que es más prudente percibir la crisis actual como "mensajes", más que como una guerra contra algo⁸. En la investigación del cáncer, los oncólogos han sugerido que usar "el viaje de la salud" como metáfora puede producir mejores resultados en los pacientes⁹.

Un luchador sudafricano contra el apartheid cambió su metáfora del "caballero de la brillante armadura" por la del constructor de caminos (3d), es decir, su nuevo entorno no hacía necesario aplicar un enfoque de confrontación, sino que resultaban mucho más importantes aquellas estrategias que creaban puentes y se adaptaban al contexto local. No esta dirección. Se basó en su experiencia, su condicionamiento inicial lo había llevado a una narrativa particular que ahora resultaba mucho menos útil.

Entonces, vemos que estas nuevas metáforas moldean la realidad personal de maneras novedosas. La vieja historia creada a través de la interacción con las personas y el entorno ya no es funcional, y hacen falta metáforas nuevas.

En esta fase, el objetivo es transformar a través de la profundidad, para crear una nueva historia de vida organizacional o personal, para pasar de lo que no funciona a lo que funciona.

3.6 El Mantra

Sin embargo, el proceso anterior presupone que somos quienes conocemos mejor nuestro futuro, que nuestra mente racional, el yo que elige, es sabio. En la etapa

⁸ <https://www.facebook.com/shambushivananda/posts/10156784884386396>. Accedido el 27 Abril 2020

⁹ <https://www.theguardian.com/society/2019/aug/10/war-cancer-metaphorsharm-research-shows>. Accedido el 27 Abril 2020. / Pension, R y otros (2004). Cancer as metaphor (El cáncer como metáfora). The Oncologist. (9): 708-716

final, llevada a cabo exclusivamente con sujetos, pasamos de lo racional a lo post-racional o intuitivo. Desarrollado por el místico Dada Pranakrsnananda¹⁰, este proceso utiliza el mantra, o el sonido que transforma, para intuir la nueva metáfora.

Una directora ejecutiva, sobreviviente de cáncer, deseaba abandonar a su marido. Sentía que no la había apoyado durante el calvario sufrido durante su enfermedad. Además, ahora deseaba viajar por el mundo, mientras que él prefería quedarse a ver televisión todo el día. Tenían dos visiones diferentes del futuro. En el proceso de CLA interno, notó que no todos sus yo estaban alineados. Su yo de "esposa obediente" quería quedarse con él. Su yo explorador deseaba ver el mundo, habiendo comprobado lo preciosa que era la vida. Su metáfora actual era "vivir la vida con una camisa de fuerza". En el proceso de la metáfora, se vio a sí misma yéndose en una Ferrari. Sin embargo, al visualizar eso, notó que su yo obediente estaba molesto. Mientras se sentaba en silencio a reflexionar, surgió una nueva imagen. Esta era la de una puerta abierta. Seguía resuelta a dejar a su marido, pero la puerta estaba abierta de par en par. Ella esperaba que él fuera con ella. Caso contrario, estaba decidida a irse sola.

El proceso del mantra integra y crea una nueva historia para el participante. Los aspectos técnicos del proceso son bastante simples. Se puede lograr con un facilitador que lo guíe a uno a través del proceso de descubrimiento interno o en forma privada. Primero, se lleva a cabo el Análisis Causal por Capas del auto-proceso. Luego, utilizando la metáfora vieja o la nueva, los participantes escuchan un sonido sagrado, un mantra contextual relativo a su experiencia de vida. Aquellos que cuestionan la noción de lo sagrado, pueden usar el sonido de "inhalar, exhalar". Una vez que la metáfora y el mantra se yuxtaponen, a menudo puede surgir una nueva imagen, una nueva metáfora. Esto se convierte entonces en el impulso del futuro, el nuevo camino a seguir. Luego buscamos desarrollar sugerencias sistémicas que respalden la nueva historia.

El proceso del mantra ayuda a imaginar la creación de un nuevo futuro, un futuro auténtico. Agrega una dimensión sentimental al acto racional de crear futuros

¹⁰ Dada Prana (31 de julio de 2011). Let's have a Heart Circle!, Dada Prana, <http://dadaprana.com/heart-circle.html?i=1>. Acceso: 8 de julio de 2019

alternativos y preferidos. Mueve al participante a ver y actuar de manera diferente en el presente.

Ya sea que experimentemos el mundo como algo injusto o que deseemos reducir el riesgo, crear posibilidades o hacer realidad nuestra visión, el pensamiento de futuros tiene la intención de ayudarnos a pasar desde donde estamos a donde podemos estar. La historia es la balsa que nos lleva hasta allí.

El trabajo de prospectiva comienza con anticipación, pero bien ejecutado concluye con la emancipación.

.....

Sohail Inayatullah es Titular de la Cátedra de Estudios del Futuro de la UNESCO. Profesor de la Universidad de Tamkang, Taiwán. Este artículo se basa en varios proyectos de investigación de la UNESCO. Serán publicados bajo el título "A Castle surrounded by Hungry Wolves: Toward a stage theory of the uses of the future (Un castillo rodeado de lobos hambrientos: hacia una teoría en etapas de los usos del futuro)". (2020). También de Sohail Inayatullah, (2019) "Futures Through Stories" ("Futuros a través de historias", *Critical Muslim* (29), 55-69

Desafíos urgentes para un futuro con la sostenibilidad de la vida en el centro

Por Corina Rodríguez Enríquez

La pandemia que estamos atravesando ha puesto de manifiesto con mucha contundencia los rasgos más intolerables del sistema económico y social en que vivimos. Entre ellos, el peso estructural de las desigualdades que impone condiciones de vida sumamente diferentes para las personas según su género, su lugar de residencia, su color de piel, su posición socio-económica (que está relacionada con todo lo anterior). También ha expuesto cómo un sistema organizado en torno a la búsqueda de ganancias crecientes, no solamente profundiza estas desigualdades, sino que también erosiona las condiciones más básicas para la vida, lo que desde la Economía Feminista nombramos como conflicto capital-vida (Pérez Orozco, 2014).

En el caso de Argentina, se pueden citar ejemplos muy concretos que dan cuenta de lo anterior. El primero: la desigualdad en las posibilidades de evitar los contagios y hacer prácticas las recomendaciones de prevención sanitaria. Lo que sucedió en las villas de la ciudad de Buenos Aires, donde los contagios se expandieron aceleradamente en contextos de postrísimas condiciones habitacionales, incluyendo carencia de agua potable y corriente, no requiere mayor explicación.

El segundo: la desigualdad en la posibilidad de sostener el acceso a ingresos monetarios en contextos de aislamiento social obligatorio (ASPO). Las personas ocupadas en empleos asalariados registrados han visto mucho menos afectada su situación (amparada por normativa que evita despidos, y por el programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) que subsidia parcialmente el pago de las remuneraciones), que aquellas ocupadas en empleos informales y eventuales. Una medida de ello es la masiva suscripción al Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)

En algún sentido, el ASPO ha permitido reconocer la amplia magnitud de la informalidad laboral en Argentina, donde más de 11 millones de personas reclamaron el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) que finalmente fue entregado en su primer pago a 8,9 millones de personas, el 55,7% de las cuales fueron mujeres (Anses, 2020). El caso particular de las trabajadoras de casas particulares sirve de muestra de la fragilidad de las condiciones de empleo de algunos grupos de población, que son anteriores a la pandemia, pero que en este contexto se visibilizan más claramente. Según informa Ceil-Piette (2020), el 55,9% de las trabajadoras de casas particulares vieron empeorada su situación, ya sea porque fueron despedidas, porque no les pagan el salario o les pagan un importe menor al habitual, o porque las obligan a trabajar aún siendo una actividad no autorizada.

El tercer ejemplo refiere a lo ocurrido en relación con el trabajo de cuidado no remunerado, realizado mayormente por mujeres, en el marco de una organización social del cuidado cuya injusticia estructural se ha puesto ya largamente en evidencia (Rodríguez Enríquez, 2018). Si bien no existe todavía información oficial sobre cuánto este trabajo se ha incrementado en el actual contexto, encuestas preliminares y no oficiales realizadas de manera virtual confirman: i) el incremento de las horas dedicadas al trabajo no remunerado por parte de las mujeres; ii) la profundización del cansancio derivado de jornadas extensas de trabajo, que en muchos casos combinan trabajo remunerado y no remunerado; iii) la imposibilidad de dedicar tiempo a otras actividades (capacitación, recreación, ocio); iv) la persistencia de un reparto desigual de las responsabilidades entre varones y mujeres. (Minger, 2020)

Finalmente, el contexto de pandemia además de poner en evidencia situaciones pre-existentes, y profundizar algunos de sus rasgos, también ha acelerado procesos que venían sucediendo. Uno de ellos es la transición, en algunos sectores de actividad, al teletrabajo. La prolongación del ASPO ha forzado a que las personas trabajadoras que aún no utilizaban esta modalidad, se tuvieran que adaptar rápidamente, con las consiguientes dificultades en términos de conectividad y equipamiento, pero también en términos de organización del trabajo y fundamentalmente de su compatibilización con las

incrementadas necesidades de cuidado. Nuevamente aquí las mujeres enfrentan desafíos más severos que los varones.

Como todo evento extraordinario, esta pandemia ha abierto la posibilidad de reflexionar sobre la realidad, y en particular ha promovido un debate sobre el tiempo por venir una vez que el evento específicamente epidemiológico comience a ser superado. Esto da la posibilidad de insistir, poniendo en este contexto, con agendas de transformación social, como la que se viene promoviendo desde ciertas miradas feministas.

Una cuestión central para pensar el tiempo post-pandemia como espacio de transformación es identificar aquellas dinámicas económicas y sociales que anudan los mecanismos de persistencia de las desigualdades. En este sentido podrían señalarse dos nudos básicos. Por un lado, la injusta organización social del cuidado. Por el otro, el proceso de captura corporativa de los espacios de toma de decisión económica. En lo que sigue, algunas líneas propositivas para desarmar estos dos nudos.

En relación con la transformación de la organización social del cuidado, la agenda es conocida (Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014; Esquivel y Kaufman, 2017). Cuatro ejes deberían orientar las acciones en este campo. En primer lugar, la regulación de los temas de cuidado en el marco de las relaciones laborales. Aquí se hace necesario fortalecer y ampliar el esquema de licencias laborales vinculadas a responsabilidades familiares, incluyendo la extensión de las licencias por paternidad, la implementación de licencias parentales y la inclusión de licencias familiares más sólidas.

Para lograr avanzar en este campo, no alcanza solamente con promover normativas en este sentido, sino que es importante el compromiso de los sectores sindicales (que debieran incorporar las demandas en torno al cuidado como parte central de sus agendas) y de los sectores empresarios (que se han beneficiado ampliamente con el subsidio que el trabajo de cuidado no remunerado ha realizado todo este tiempo a sus tasas de ganancias, pero que también podrán encontrar optimización económica en mejores arreglos de cuidado (Rodríguez Enríquez, 2013)). Un desafío adicional refiere a cómo

garantizar el acceso a este derecho a las personas ocupadas en empleos asalariados no registrados y en ocupaciones informales.

El segundo eje refiere a la necesidad de garantizar acceso universal a servicios de cuidado. Hoy en día, y dada la insuficiencia de los servicios de cuidado de gestión pública, quienes tienen posibilidad de comprar cuidado en el mercado, son quienes logran conformar arreglos de cuidado más funcionales y pueden reducir la presión sobre el trabajo no remunerado. Este es un nudo básico de reproducción de desigualdad, como lo demuestran los instrumentos que permiten conocer el uso del tiempo de la población. Para el caso de los hogares urbanos de Argentina, se constata que mientras en promedio las mujeres destinan 6 horas y media diaria al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado (mientras los varones destinan 3 horas y media), cuando desagregamos por sector socioeconómico, las mujeres que viven en hogares del primer quintil de ingreso destinan en promedio más de 8 horas, mientras las mujeres que viven en hogares del quinto quintil destinan alrededor de 3 horas en promedio (Rodríguez Enríquez, 2015).

Avanzar en el diseño e implementación de sistemas nacionales de cuidado que contemplen las diversas necesidades de cuidado de la población en general, y en particular de los grupos dependientes del cuidado (les niñes, las personas con discapacidad y las personas mayores) es un camino que abre enormes potencialidades. El Estado como actor rector y proveedor principal del cuidado es fundamental, así como la articulación con los otros actores del cuidado (hogares, mercado y comunidad).

En esta línea se ubica el tercer eje para la transformación de la organización social del cuidado, que refiere a la visibilización, reconocimiento y fortalecimiento de los arreglos comunitarios del cuidado. El contexto de pandemia ha servido también para visibilizar la esencialidad de estos espacios de cuidado, llevado adelante desde iniciativas colectivas, con fuerte arraigo en el territorio y con una presencia destacada de las mujeres de los barrios, de su tiempo y de sus cuerpos. Es importante pensar mecanismos de articulación entre estos arreglos de cuidado y las políticas públicas, que no debieran sustituir las estrategias que hoy existen, sino apoyarlas, fortalecerles y brindarles los

elementos que permitan la provisión de cuidado en condiciones adecuadas (por ejemplo, invirtiendo en infraestructura social básica), con reconocimiento (incluyendo el reconocimiento monetario) al trabajo que allí se hace y con acciones que permitan ir desarmando la división sexual del trabajo que persiste en estos espacios.

Y aquí podemos conectar con el cuarto eje clave: la transformación cultural en torno a la organización del cuidado. Todos los elementos anteriores son necesarios y urgentes. Pero para lograr que se produzca un desafío concreto a las prácticas patriarcales en la organización del cuidado, hace falta avanzar en el cuestionamiento de los estereotipos de género en torno al cuidado, de la tradicional división sexual del trabajo, del mandato persistente de la maternidad, y de las expectativas sociales todavía vigentes en torno a la femineidad y la masculinidad. Políticas públicas en educación, campañas de sensibilización, supervisión de los contenidos de las publicidades y productos mediáticos, son algunas estrategias posibles para avanzar en estos cambios.

Poner el cuidado en el centro de una agenda transformadora es imprescindible para construir una “normalidad” diferente que ponga la sostenibilidad de la vida en el centro (Pérez Orozco, 2015). Esto es, construir un marco de relaciones sociales, económicas y políticas que garanticen las condiciones de posibilidad de las vidas que desean ser vividas. Vidas deseadas desde una agencia activa, que permita cuestionar los mandatos, que enfrente las imposiciones, y que se alimente la posibilidad de imaginar mundos individuales y sociales distintos.

Para ello es necesario también transformar las relaciones de poder que hoy imponen las agendas dominantes, y que han construido un mundo al servicio de la acumulación económica, operando en una dinámica extractiva (de los recursos naturales, de los trabajos, de los tiempos, de los territorios, de los cuerpos, de los datos) que socava su propia capacidad de reproducirse. Para ello es necesario confrontar con el proceso que ha ido permitiendo que los intereses económicos concentrados se apropien de los espacios de toma de decisión económica, en un proceso de captura corporativa que opera a nivel de los ejecutivos (de todos los niveles jurisdiccionales), de los espacios parlamentarios,

e incluso de la agencias multilaterales y regionales. Este proceso ha derivado en que los intereses del sector privado concentrado se fueran imponiendo como si fuesen intereses públicos (Rodríguez Enríquez, 2017), y que actores que representan y defienden estos intereses ocupen espacios de representación ciudadana, y de toma de decisión sobre las cuestiones públicas y colectivas.

En definitiva, para poner la vida en el centro de la agenda económica y social para los tiempos que vienen, lo que se necesita es profundizar la democracia real, promover discusiones informadas y participativas sobre la forma que tienen que adoptar las instituciones que administran lo común, construir desde los territorios y las experiencias de vida de las personas en su inmensa diversidad, conseguir que la economía real que produce los bienes y servicios que las personas necesitamos y deseamos sea la que subordine al sistema financiero (y no al revés como ocurre ahora), cuestionar los modos actuales de producción y las pautas de consumo a las que buscan atender, y transformar los mecanismos de distribución de lo producido socialmente.

Una normalidad diferente no se construye automáticamente, ni se logra con una vacuna. La inoculación posible contra el capitalismo depredador y la profundización de las desigualdades, es asumir el compromiso de construir colectivamente una sociedad y una economía diferentes.

.....

Referencias

- Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses) (2020) “Boletín IFE I-2020: Caracterización de la Población Beneficiaria.” Buenos Aires: ANSES.
- Ceil – Piette (2020) “Encuesta a trabajadores/as de casas particulares y su situación laboral en el contexto de aislamiento por la pandemia de Covid19 en Argentina”. Buenos Aires: Ceil-Piette.
- Esquivel, Valeria y Andrea Kaufman (2017) *Innovaciones en el cuidado. Nuevos conceptos, nuevos actores, nuevas políticas*. Berlín: FES.
- Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (Minger) (2020) “Encuestas relativas a cuidados, violencia y situación de trabajadoras de casas particulares en tiempos de pandemia.” Buenos Aires: Minger.
- Pérez Orozco, A. (2015) “La sostenibilidad de la vida en el centro... ¿y eso qué significa?”. En: L. Cabello de Alma y J. Gutiérrez (eds.) *Ecología del trabajo. El trabajo que sostiene la vida*. Madrid: Editorial Bomarzo.

- Pérez Orozco, Amaia (2014) Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida. Madrid: Traficantes de sueños.
- Rodríguez Enríquez, C. (2013) "Organización social del cuidado y políticas de conciliación: una perspectiva económica". En: L. Pautassi y C. Zibecchi (coords) *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*. Buenos Aires: ELA - Biblos.
- Rodríguez Enríquez, C. (2015) "El trabajo de cuidado no remunerado en Argentina. Un análisis desde la evidencia del módulo de Trabajo no Remunerado." Buenos Aires: ELA-CIEPP-ADC. Serie de documentos de trabajo Políticas Públicas y Derecho al Cuidado Nro. 2.
- Rodríguez Enríquez, C. (2017) "Corporate power: A risky threat looming over the fulfilment of women's human rights". In: Civil Society Reflection Group on the 2030 Agenda for Sustainable Development. *Spotlight on Sustainable Development 2017. Reclaiming Policies for the Public*. Berlín: FES.
- Rodríguez Enríquez, C. (2018) "Economía del cuidado y desigualdad en América Latina: avances recientes y desafíos pendientes". En: C. Carrasco Bengoa y C. Díaz Corral (eds) *Economía feminista: desafíos, propuestas, alianzas*. Buenos Aires: Madreselva Editorial.
- Rodríguez Enríquez, C. y L. Pautassi (2014) *La organización social del cuidado de niños y niñas*. Con: L. Pautassi. Buenos Aires: ELA - CIEPP - ADC. 2014.

Corina Rodríguez Enríquez es Economista egresada de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Doctora en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Sede Argentina). Es investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), su lugar de trabajo es en el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP). Sus líneas de investigación se desarrollan desde los estudios socio-económicos dentro el marco teórico de la Economía Feminista. Especialista en las áreas de Mercado Laboral, Economía del Cuidado, Pobreza y Distribución del Ingreso y Política Fiscal y Social.

Los datos, las tecnologías, la comunicación y el rol del Estado. Apuntes para el debate

Por Verónica Sforzin

La crisis sistémica y civilizatoria que estamos atravesando genera grandes desafíos para los países de América Latina y el Caribe. Desde el 2015 la región entró en un proceso de disgregación en el cual se desestructuraron espacios regionales claves para afrontar un globalizado y complejo mundo como el actual. Haber perdido herramientas como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), deja profundas huellas en la capacidad que tienen los Estados para franquear esta crisis con el menor impacto posible para nuestros pueblos y en especial para los sectores más vulnerables; e incluso para aprovecharla en el desarrollo de soberanía.

Pese a este escenario, hay un contexto internacional que genera las condiciones necesarias (si bien no suficientes) para retomar el sendero de la independencia económica, la soberanía política y la justicia social.

A grandes rasgos podemos enumerar que la grave crisis del orden angloamericano debido a las luchas internas; sumado a la propuesta de China de un proyecto internacional que vuelve a establecer lo productivo como eje vertebrador a través de la Ruta de la seda; forja una situación auspiciosa para la región. A esto hay que sumarle la vuelta al gobierno de los proyectos nacionales y populares en Argentina y en México y el desarrollo de la propuesta progresista plasmada en el Grupo Puebla. Estas condiciones objetivas y la decisión política permiten que estos gobiernos tengan un margen importante para avanzar en sus propuestas de generación de mercado interno, desarrollo industrial y tecnológico y de redistribución de la riqueza.

La pandemia de la COVID-19 no hace sino profundizar la grave crisis sistémica que comienza con la crisis del 2008 y se manifiesta profundamente en la guerra comercial y crisis económica del 2020, anterior al estallido de la pandemia. Crisis económica, política y ahora, crisis sanitaria.

Un sinnúmero de debates intelectuales se ha abierto por este proceso, pero lamentablemente muchos sólo se limitan a analizar el síntoma (la pandemia de la COVID-19); y peor aún, analizarlo como si éste fuera el desencadenante de la situación de crisis global; desatendiendo los intereses en disputa y las correlaciones de fuerza anteriores.

La crisis sanitaria de gran impacto en la población, agrietó el discurso hegemónico neoliberal acerca de las bondades del mercado y de las corporaciones, una de sus grandes enseñanzas es la evidencia de que el Estado es el único que puede garantizar el bienestar social, y no solo como organizador de la salud; sino como organizador de la economía y de las diversas esferas de lo social.

Esto que hoy aparece como una evidencia global, fue la bandera histórica de los proyectos nacionales y populares en la región. El Estado como concertación de intereses fue la herramienta que tuvieron y ganaron los pueblos, a través de sus organizaciones, para hacer y deshacer la historia. Es el Estado bajo los proyectos nacionales y populares el que permitió la construcción de un espacio democrático por excelencia; un espacio en donde lo colectivo y comunitario se plasman en política pública.

Las TIC y el Capitalismo de la Vigilancia

La pandemia y la consecuente necesidad de distanciamiento social preventivo con distintos tipos de obligatoriedad en cada país, pone “el rey al desnudo” en términos de soberanía tecnológica y comunicacional.

Innumerables son los artículos que diagnostican y analizan el aumento exponencial del uso de internet; del uso de nuevas y variadas plataformas y programas para el teletrabajo (aquí hay que tener en cuenta que la mayor parte

del Estado Nacional, y muchas provincias y municipios lo incorporaron)¹; para la educación formal; para informarnos y comunicarnos; para realizar trámites que antes se hacían presenciales y hoy se hacen a través de aplicaciones (como el trámite para circular o para cobrar el Ingreso Familiar de Emergencia), entre los más relevantes.

Esta nueva situación para la mayoría de la población, esconde un problema mucho más profundo y estructural: la posibilidad de profundizar una situación de subordinación de los países de la región a grandes grupos económicos que intentan imponer un nuevo régimen de acumulación, el cual implica el desarrollo de una concentración económica y de poder cada vez mayor. Algunos autores, como Shoshana Zuboff, lo llaman el Capitalismo de la Vigilancia.

El desarrollo del Capitalismo de la Vigilancia

La mayoría, sino todas, las plataformas que consumimos antes y durante el distanciamiento social, son extranjeras y no tienen ninguna regulación estatal, permitiendo un extractivismo masivo de datos de los usuarios. Con la particularidad de que durante este periodo especial, se están extrayendo datos muy “especiales” de los sujetos, de las empresas y del Estado; datos que si no fuera por el distanciamiento social no se podrían extraer.

Sin un desarrollo tecnológico propio y sin un posicionamiento claro respecto de la protección de los Datos, América Latina y el Caribe se acoplan a un nuevo orden, no solo comunicacional, sino económico, político y cultural. Este nuevo régimen de acumulación que, aceleradamente está reestructurando las relaciones internacionales, tiene a unas pocas corporaciones de la tecnología como dominantes: las G.A.F.A.M. (Google-Alphabet, Appel, Facebook-Instagram-WhatsApps, Amazon y Microsoft)², principalmente; las cuales

¹ Para una profundización del tema: Correa y Moltrazio (2010). “Teletrabajo, formas de organización, problemas y desafíos: Apuntes para aportar al debate.” Localización: <https://identidadcolectiva.com.ar/teletrabajo-formas-de-organizacion-problemas-y-desafios-apuntes-para-aportar-al-debate/?fbclid=IwAR2r0dPF3oVJj56sxS-NUSc5nIWl7uKzX4IOLmBE-e24SEPmNac51ujV1MQ>

² A estas grandes corporaciones de las tecnologías también se las llama las “big five”; si bien se les puede sumar algunas más como Netflix. Estas corporaciones nacieron en EEUU dentro del micro clima del Silicon Valley y en la actualidad

monopolizan toda la cadena de valor: desde el extractivismo de los Datos³; su capacidad de procesamiento (centros de procesamiento de datos e inteligencia artificial); la capacidad de desarrollar nichos de Pymes de programación y de Start-Up, y de servicios a nivel global, dependientes de estas corporaciones.

Esta capacidad de concentrar una gran cantidad de datos y la capacidad de su procesamiento, genera el producto de la predicción del comportamiento social; estas empresas pueden predecir cómo se va a comportar una población. Este producto permite la concentración cada vez mayor de la red de corporaciones de la cual la corporación de tecnología es parte de fondos financieros de inversión, de bancos y de actores políticos afines a estos intereses. También este producto se vende a empresas que tienen la escala suficiente para poder comprarla, así estas pueden ajustar sus publicidades y sus discursos en función de su efectividad, utilizando las debilidades de la población⁴. La característica específica de esta forma de negocios es que permite el desarrollo de la manipulación social, poniendo en crisis la política y democracia.

El desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y la monopolización en unas pocas corporaciones que hoy se imponen como dominantes, modifica el resto de las cadenas de valor, ya que influye en todas las áreas de la economía; en este sentido algunos autores hablan de un nuevo régimen de acumulación. La valorización de estas corporaciones en la bolsa⁵ hace

son las que están impulsando principalmente en occidente el Capitalismo de la Vigilancia. Otro proyecto es el que impulsa China con sus empresas como Huawei, Ali Baba, etc. las cuales quedan subordinadas al proyecto del gobierno Chino y la Ruta de la seda, por lo cual si bien desarrollan una vigilancia extrema de la población; se desarrollan bajo otro modelo de negocios y régimen de acumulación.

³ El extractivismo de datos se produce mediante todos los aparatos que usamos y que están conectados a la red. Siendo el celular el aparato por excelencia en la recopilación de datos personales (ubicación, emociones, lecturas, inclinaciones, etc.) Es interesante analizar cómo estas corporaciones una vez que se percataron que con el procesamiento de estos datos podían extraer un *plusvalor*; impulsaron una "cultura de la conectividad" en donde la comunicación pasa a ser sinónimo de "conectarse" (Van Dijck. 2016).

⁴ Aquí hay que diferenciar tres niveles: por un lado la corporación tecnológica es parte de una red de poder con la cual tiene el deber de pasarle información, y de la cual es parte en términos geopolíticos. Un segundo nivel podemos describirlo como el de las empresas que tienen la capacidad de comprar grandes cantidades de información e incluso de desarrollar algunos eslabones de la cadena de valor de las nuevas tecnologías. Y luego, esta estructura de negocios es utilizada por muchas empresas que compran porciones ínfimas de información para impulsarlo lo que se conoce como el "solucionismo tecnológico"; el marketing económico y político.

⁵ "Las 'Big Five', en conjunto, representaban, a principios de 2017 el 11.5% del valor de las acciones de Standard & Poors (SPX), finales de 2019 ya un 17,4% y en abril de 2020 incluso el 25% y con ello pueden ejercer una influencia muy grande en la manipulación del mercado bursátil. En 2019, el top 34 en la Bolsa de Nueva York (Standard&Poors) obtuvo una ganancia media de 26.8% y las 'Big Five' obtuvieron en promedio 47.6%. Son las corporaciones que más se han beneficiado de los programas de expansión monetaria de la Reserva Federal en estos años." Formento y Dierckxsens (14/03/2020)

a su importancia estratégica en términos de acumulación de poder, por lo anteriormente descrito y por permitir a las empresas su valoración en medio de la crisis sistémica actual y por generar nuevas estructuras transnacionales de dependencia. Estas corporaciones intentan hegemonizar el proceso de la producción social, económica, política e ideológico-cultural.

Acoplarnos a estas cadenas de valor internacionales sin una propuesta regional o nacional; tiene un costo muy alto en términos de soberanía; reeditando la época de la colonia en donde solamente somos los proveedores del nuevo oro: “los datos”, mientras abrimos nuestros territorios al consumo de servicios y a la subordinación político-cultural y a la manipulación social.

El fortalecimiento de las articulaciones regionales y del Estado, así como el impulso de la propuesta de la Ruta de la seda y de los BRICS (Brasil, India, Rusia, China y Sudáfrica) son condiciones fundamentales para impulsar un reequilibrio mundial que permita la emergencia de muchos polos de poder⁶, en este sentido América Latina y el Caribe tiene la posibilidad de impulsar nuevas relaciones tecnológicas que permitan frenar el gran alcance de las industrias del Silicon Valley.

Esta situación de dependencia logra reproducirse gracias al marketing y a la fetichización del Dato (del Big Datismo o la “Economía de los Datos”) (Morozov. 2016), en donde la tecnología se nos presenta como una herramienta neutra y que, mediante su consumo y uso, podemos ser “libres e iguales”; ideas diseñadas desde las concepciones del determinismo tecnológico que pregona que una sociedad gana en igualdad y participación social gracias a la aplicación de las TIC.

El desarrollo de estas tecnologías dentro de una estructura de capital provoca nuevas formas de ocultamiento de las relaciones sociales de poder; por lo que esta fetichización tiene múltiples formas de aparición, una de ellas es querer reproducir desde la política pública, en países como los nuestros, el Silicon

⁶ Para una profundización del tema: Schulz, Sebastián (2020) “Diez años del BRICS: crisis de hegemonía occidental y construcción de un orden mundial multipolar”. Revista Tempo Do Mundo, 1(1), 189-216. ISBN 2675-150X. Disponible en: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/242/192>.

Valley, ocultando las especificidades en la historia que permitieron que EE.UU. sea dominante en estas tecnologías. Este ocultamiento hace que tanto ciudadanos, empresarios y cuadros políticos profundicen la relación de dependencia principalmente con las corporaciones del G.A.F.A.M.

Se entiende la sensibilidad del tema, así como la necesidad imperiosa de ponerlo como agenda para la Argentina que ya estamos construyendo. Necesitamos debatir acerca de la soberanía comunicacional y tecnológica y el desarrollo de política pública al respecto.

Nacional, popular, comunicacional y tecnológico

La Argentina que viene tiene el gran desafío de retomar el sendero de la soberanía tecnológica⁷ dentro de un gran debate social nacional y una concertación de intereses. El debate y la participación social es imprescindible para construir una conciencia crítica respecto del orden neoliberal y para reposicionar al Estado como el articulador de la política comunicacional y del desarrollo económico. Como desarrollan Scasserra y Sai (2020) *“Tenemos que industrializar usando una cibernética con base estatal que a largo plazo vaya planificando cadenas de valor como una estrategia que puede y debe incluir al Mercosur.”* Este giro necesario es improbable que tenga posibilidad de éxito sin que las organizaciones libres del pueblo comprendan la dimensión de lo que se encuentra en juego.

En este sentido, se necesita urgentemente desarrollar canales que permitan la formación social respecto de la importancia del desarrollo regional y nacional de las TIC. Tenemos que complejizar la mirada respecto de cuáles son y cuáles queremos que sean los instrumentos que median las relaciones sociales y que por lo tanto construyen subjetividad. Tenemos que debatir respecto de las herramientas e instrumentos que utilizamos para aspectos tan centrales como trabajar, educarnos e informarnos; así como de la importancia de los datos y la necesidad de que sea el Estado, lo público (y no lo corporativo, privado y

⁷ Delineado en la propuesta del Plan Tecnológico 2020.

transnacional) el que los guarde y procese en función del desarrollo de la política pública y bajo control social.

Si la política pública no impulsa, mediante el sistema educativo, mediante la capacitación hacia los cuadros estatales, y mediante la comunicación; la crítica, el análisis y la problematización de los que hoy aparecen como instrumentos neutrales, permitiremos que se siga reproduciendo esta situación de dependencia⁸.

Este debate social, en donde los sindicatos, los movimientos sociales, las federaciones de Pymes tienen que ser parte, permite que podamos comenzar a converger y a poder construir la concertación y la fuerza social necesaria para avanzar en la producción de las herramientas propias y los polos tecnológicos y audiovisuales propios.

Ahora es el momento, el Estado Argentino tiene inmejorables condiciones de instalar estos temas en la agenda pública y de desarrollar la Investigación y Desarrollo necesarios para la producción nacional. A partir de la pandemia de la COVID-19 y del distanciamiento social, todos los sectores de la sociedad se han “chocado” con las TIC, las han padecido o bendecido, situación que permite que lo que fuera invisible, aparezca en tela de juicio. Esto crea un momento inmejorable para que desde el Estado se problematice el uso y consumo de las tecnologías y se avance con una propuesta propia.

.....

Bibliografía

Correa y Moltrazio (2010). “Teletrabajo, formas de organización, problemas y desafíos: Apuntes para aportar al debate.” Localización: <https://identidadcolectiva.com.ar/teletrabajo-formas-de-organizacion-problemas-y-desafios-apuntes-para-aportar-al-debate/?fbclid=IwAR2r0dPF3oVJj56sxS-NUSc5nIWl7uKzX4IOLmBE-e24SEPmNac51ujV1MQ>

⁸ Una dependencia, en función de lo brevemente expuesto, no solo debido al consumo de cultura, valores e ideología de intereses extranjeros; sino debido a ser parte y ayudar a consolidar una estructura económica de dependencia mediante el extractivismo masivo de datos.

Formento y Dierckxsens (14/03/2020). "Coronavirus y Guerra de Big Data Crisis Mundial Biológica, Petrolera y Financiera Hacia un Mundo Multipolar en 2020". Localización: <http://ciepe.com.ar/wp-content/uploads/2020/03/2020-03-14-Coronavirus-y-Guerra-de-Big-Data.pdf>

Morozov, Evgeny (2016). *La locura del solucionismo tecnológico*. Ed. Katz. Buenos Aires.

Politika: Nota Editorial (2019). "Shoshana Zuboff y la lógica del capitalismo de la vigilancia". Localización: <http://www.politika.cl/2019/03/04/shoshana-zuboff-y-la-logica-del-capitalismo-de-la-vigilancia/>

Scasserra y Sai (2020). "La cuestión de los Datos. Plusvalía de vida, bienes comunes y Estados Inteligentes". Friedrich Ebert Stiftung. Argentina.

Schulz, Sebastián (2020) "Diez años del BRICS: crisis de hegemonía occidental y construcción de un orden mundial multipolar". Revista Tempo Do Mundo, 1(1), 189-216. ISBN 2675-150X. Disponible en: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/242/192>.

Van Dijck, José (2016). *La cultura de la conectividad: una historia crítica de las redes sociales*. Siglo Veintiuno Editores. Argentina.

Zuboff, Shoshana (Marzo, 2019). "Shoshana Zuboff y la lógica del capitalismo de la vigilancia." <http://www.politika.cl/2019/03/04/shoshana-zuboff-y-la-logica-del-capitalismo-de-la-vigilancia/>

Verónica Sforzin es socióloga, docente titular concursada en la Facultad de Periodismo y Comunicación Social y Adjunta interina en la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de La Plata. Candidata doctoral en el Doctorado de Comunicación de la FPyCS – UNLP. Investigadora del CIEPE desde el 2004. Actualmente es la coordinadora del Equipo Técnico por la Unidad en Tecnologías y Comunicación del Partido Justicialista. Y se desempeña como encargada del Área de Evaluación, Monitoreo e Información Social del SIEMPRO – Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales - CNCPS.

El federalismo como herramienta para construir la Argentina del futuro

Por Matías Bianchi



La emergencia sanitaria y económica desatada por el COVID-19 nos ha puesto frente a un escenario desconocido y sin las herramientas científicas ni las políticas sanitarias, tecnológicas o infraestructura para hacerle frente.

Desgraciadamente, este contexto encima encontró a un mundo institucionalmente debilitado y desarticulado. A nivel global, esta crisis desnudó la fragilidad del multilateralismo y la descoordinación entre países permitiendo que primaran soluciones nacionalistas, parciales y egoístas. Particularmente sintomático es el proceso de vacunación en el cual se consolida un “apartheid” de países ricos con acceso privilegiado a vacunas y infraestructura logística, y una gran mayoría de países pobres que todavía no saben ni cuando ni como podrán inocular las primeras dosis. A nivel de nacional también encontró a las democracias occidentales en crisis y en un proceso de regresión de derechos. En muchos países, aún desarrollados, observamos la falta de coordinación institucional, con reacciones improvisadas y reactivas que en muchos casos se tradujeron en ataques deliberados a derechos de los ciudadanos por parte de gobernantes.

A un año de pandemia, es claro que a la complejidad a la que nos enfrentamos no podemos darle respuestas unilaterales desde las miradas parciales de un gobierno o una comunidad en particular. Es un desafío global con impactos profundos en una multiplicidad de dimensiones de las sociedad y requiere de mecanismos de coordinación y solidaridad para buscar soluciones que no tenemos a disposición. Ya es un cliché, pero no por ello menos cierto, de una crisis así nadie se salva solo.

Esto obliga a replantearnos cómo nos organizamos políticamente como sociedad y los mecanismos como se toman decisiones y se gestiona lo público. En el caso Argentino, un debate pendiente es la organización federal de nuestro sistema político. Sus valores están más vigentes que nunca, ya que el federalismo, de hecho, una doctrina política que busca explícitamente “unidad en la diversidad”, promoviendo la “cooperación” y la “solidaridad” entre sus partes. El Presidente Fernández se ha apoyado en las instituciones del federalismo para la toma de decisiones clave en relación a la pandemia, evidenciando la potencialidad, pero también las propias debilidades de nuestro sistema. Pero, sobre todo, ha evidenciado la necesidad de dar un debate profundo sobre el mismo.

Paradójicamente, al menos desde el retorno a la democracia en 1983, la discusión sobre el federalismo se ha quedado atrapada en las posiciones sobre los efectos de la distribución de recursos fiscales y las asimetrías en la representación política.

Este capítulo es una invitación a aprovechar la actual coyuntura para proponer una discusión sobre el federalismo que necesitamos y que queremos construir. Sugiero que la discusión se centre en dos ejes.

El primero es definir el objetivo principal de nuestra organización federal. Así como en el siglo 19 fue una solución para evitar el desmembramiento territorial, en el siglo 21 el federalismo debe ponerse al servicio para acotar las enormes asimetrías de desarrollo que persisten en Argentina, y que la han transformado en uno de los países territorialmente más desiguales del mundo. Para ello, es necesario crear un amplio consenso nacional y priorizar esfuerzos para poder lograr “un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”, tal como ordena el capítulo 75 de la Constitución Nacional.

El segundo tiene que ver con su funcionamiento. La complejidad de los desafíos globales no puede ser combatida dando respuestas parciales y aisladas de un país, provincia o territorio. Es vital que los diferentes niveles de gobierno, instituciones y ciudadanía trabajen en conjunto para buscar soluciones. Es por

ello que necesitemos un federalismo que propicie la solidaridad, cooperación y coordinación entre las distintas jurisdicciones y niveles de gobierno.

Avanzar en estas dos agendas, considero, nos permitirá no solo dar batalla al COVID-19, sino también delinear una hoja de ruta para afrontar otros desafíos complejos que nuestro país afronta en el siglo 21.

Federalismo y el COVID-19

Hay dos enseñanzas principales que nos ha dejado la pandemia COVID19, que, en Argentina, ambas están íntimamente ligadas a nuestra organización política federal. La primera es que golpea desproporcionadamente a los grupos más vulnerados: los que se encuentran bajo el nivel de la pobreza, los desempleados o los empleados informales, los que carecen de servicios públicos de calidad, los jóvenes, los que viven en situación de hacinamiento, las mujeres, y los migrantes. La CEPAL advierte que de esta pandemia saldremos como sociedades más desiguales (2020).

En Argentina, casi el 60% de muertes se concentra en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA), desnudando el carácter monocefálico del desarrollo del país. El AMBA ocupa sólo el 1% del territorio nacional, pero es donde residen un tercio de los habitantes del país, y representa alrededor de dos tercios de la economía nacional.

La emergencia sanitaria, propensa a castigar desproporcionadamente a los sectores en situación de vulnerabilidad, también ha puesto en evidencia el perfil más cruel de esta concentración territorial: la desigualdad. El Gran Buenos Aires concentra tanto a los distritos más ricos del país, como también alberga a más de 1400 barrios de emergencia. Un cuarto de los hogares no tiene agua potable y un 40% no cuenta con gas ni cloacas. Es en estos distritos, en los cuales la pobreza, la precariedad de la infraestructura sanitaria y el hacinamiento son más profundos, es donde más castiga este virus. Allí también golpea más duro la emergencia económica debido a la alta informalidad laboral y al desempleo; y

a los jóvenes que tienen mucho menos acceso a computadoras e internet para su educación, y a espacios verdes para su recreación.¹

La segunda enseñanza es que esta pandemia es un fenómeno global y, como tal, no se la puede combatir dando respuestas parciales desde la nación, una provincia o municipio aisladamente. La debilidad del sistema global ha mostrado la incapacidad, o falta de voluntad, de los gobiernos para coordinar respuestas frente al COVID-19. Esta falta de coordinación y solidaridad nos enfrenta a la posibilidad de prevalezcan países ricos inmunizados y una gran mayoría de países en donde la pandemia se vuelva endémica. Sin embargo, el impacto en las cadenas de valor global, el impacto económico, desempleo, y la recurrencia de este virus u otras cepas emergentes, hará que ningún país logre mantenerse inmune a la persistencia de la pandemia.

A nivel nacional, la necesidad de coordinación horizontal y vertical entre gobiernos y diferentes actores económicos y sociales, es fundamental para combatir a la pandemia. En Argentina, las provincias argentinas están a cargo de funciones clave de desarrollo, tales como salud, educación y seguridad. El gobierno nacional concentra la mayoría del gasto en planes sociales, infraestructura y en ciencia y técnica. Los municipios proveen servicios comunitarios, de alimentos, y observan la circulación de la personas. Es decir, dar respuestas a esta emergencia sanitaria no es un ámbito exclusivo de ninguna circunscripción. Es por ello, lo que se haga a nivel provincial y municipal, y la cooperación con la nación, es clave para dar respuestas a los desafíos que nos deja la pandemia.

Afortunadamente, la respuesta por parte del gobierno desde la detección de los primeros casos ha sido activando los dispositivos de colaboración y coordinación federal. El gobierno de Alberto Fernández actuó rápido y se apoyó tanto en sus instrumentos formales del federalismo como en la creación de

¹ En el gran Buenos Aires, el 44% de la población no tiene acceso a computadoras, y el 20% no tiene acceso a internet, mientras que en CABA, esas cifras son de 20% y 8% respectivamente (Observatorio del Conurbano Bonaerense 2020).

espacios *ad hoc*, para definir colaborativamente las políticas clave que permitan combatir a la pandemia.

Uno de ellos ha sido la convocatoria a los gobernadores para definir consensuadamente la duración y alcance de la cuarentena. Luego, el presidente delegó en ellos la decisión de definir la cuarentena y la apertura de cada actividad en su distrito. También hay muchos ejemplos de coordinación como la articulación entre el gobierno nacional y la provincia de Córdoba con la principal empresa fabricante de respiradores en el país, instalada en ese territorio, para que la producción se quede en el país y para que la distribución de los respiradores se haga a criterio de las prioridades consensuadas entre las provincias (La Nueva Mañana, 2020). Algo similar sucedió con la coordinación entre el gobierno nacional con la Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud “Carlos Malbrán” para descentralizar las capacidades de diagnóstico en el resto del país que hasta el momento sólo existían en CABA (Télam, 2020).

Quizás el ejemplo más destacado ha sido el funcionamiento del Consejo Federal de la Salud (COFESA), espacio que reúne al gobierno nacional y a los ministerios de salud provinciales, el cual ha articulado y definido las principales decisiones relacionadas a la pandemia. En el 2020 se reunió 17 veces este consejo, en las cuales se definieron: el seguimiento epidemiológico en cada distrito, la adquisición y distribución de insumos, el desarrollo del plan “Detectar”, coordinación para el uso del sistema de vigilancia epidemiológica (SISA), y la coordinación de la campaña de vacunación, entre otros. En este período se ha fortalecido también referencia interinstitucional. Por ejemplo, frente a la politización de la campaña de vacunación, hicieron una declaración conjunta todos los ministros de salud provinciales, de la ciudad de Buenos Aires y con el respaldo de la Nación, solicitando el fin de las denuncias judiciales y mediáticas y los pedidos de informes y otros ataques que impiden el avance del plan de vacunación.²

² Para ver la carta completa: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/pronunciamiento-de-las-autoridades-sanitarias-del-pais-sobre-la-campana-de-vacunacion>

Los niveles de solidaridad y colaboración vertical del caso argentino durante los primeros meses de la pandemia generó entusiasmo, sobre todo si se lo compara con lo observado paralelamente en México, los Estados Unidos y Brasil en donde los gobernadores han tenido que acudir al federalismo, en algún caso pidiendo autorización a la Corte Suprema, como un mecanismo de defensa frente a sus gobiernos nacionales que han sido reacios, al menos inicialmente, a tomar medidas contundentes para contener a la enfermedad. Es así como gobernadores, y alcaldes, han actuado unilateralmente, muchas veces teniendo que competir entre ellos (como en Estados Unidos en la compra de respiradores), o generando alianzas entre ellos (como en Brasil), ignorando o aún directamente contradiciendo al gobierno nacional.

Al mismo tiempo, se han experimentado niveles de coordinación horizontal entre provincias. Los gobiernos de la Ciudad de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires, de distinto color político, han constituido una mesa especial para coordinar medidas que van desde el monitoreo de la infraestructura de salud, información sobre transporte público, hasta el control del cumplimiento de la cuarentena (Diario Perfil 2020). Paralelamente existen cooperaciones como la del gobierno de Córdoba enviando médicos terapeutas a Jujuy (Somos Jujuy 2020) o San Luis y La Pampa permitiendo la circulación irrestricta entre ambas provincias (Telam 2020).

Los resultados logrados hablaban por sí solos: para mediados de junio del 2020, Argentina tenía una tasa de mortalidad de 25 por millón de habitantes, al menos diez veces menor que otros países federales del hemisferio occidental (Estados Unidos tenía 322, Mexico 197, Brasil 220 y Canadá 224). En abril del 2020, el presidente logró alcanzar un nivel de apoyo del 90%, a pesar de la crisis económica, y el 60% de los argentinos sostenía que el país iba en la dirección correcta (Zobán Córdoba, 2020).

Sin embargo, ese consenso se mostró débil y de baja institucionalidad. Especialmente a partir del caso Vicentín, para el cual la oposición organizó una protesta el 20 de Junio, abiertamente violando las disposiciones de distanciamiento social y sosteniendo eslóganes políticos de “Salvar la República”,

“Salvar la Democracia” y “No a Argenzuela” (La Nación, 20/6/2020). Más tarde esa semana, Alfredo Cornejo, presidente de la UCR, declaró que su provincia debía independizarse (La Nación, 30/6/2020). Estas expresiones de la oposición tuvieron amplia cobertura por parte de los medios masivos de comunicación. Sumado a la fatiga de la población de las medidas estrictas de distanciamiento social y la crisis económica, el apoyo del presidente empezó a declinar. A partir de allí, la tasa de contagio empezó a crecer aceleradamente hasta convertirse para finales de año en una de las más altas del mundo.

Existe allí una lección aprendida sobre la débil institucionalidad de los mecanismos de coordinación del federalismo argentino, que durante la pandemia aumentaron y disminuyeron con el nivel de apoyo social del presidente. Su vigencia y debilidad hacen menester un debate para redefinir la estructura, los principios y el funcionamiento del federalismo argentino.

Federalismo del siglo 21

El impacto desproporcionadamente desigual en el área más populosa del país, y el enfoque federalista de las respuestas políticas, ponen sobre la mesa la necesidad de retomar un debate postergado: el modelo de desarrollo territorial de la Argentina, y las instituciones y prácticas que coordinan su implementación. Dar respuestas a estas cuestiones, tanto en su finalidad como en su funcionamiento, nos permitirá delinear una hoja de ruta para construir el federalismo que Argentina necesita para afrontar los desafíos del siglo 21.

Federalismo de equidad

Comencemos por el *leitmotiv* del federalismo. Recordemos que el federalismo se adoptó en la Argentina a mediados del siglo XIX como respuesta al desmembramiento territorial que se estaba sufriendo. Esa fue la fórmula con la que se logró consensuar la unidad nacional y, de esta manera, sentar las bases para construir un estado nacional que establezca los marcos institucionales, la

ciudadanía, y la infraestructura necesaria para integrarse al modelo agro-exportador incipiente en esa época.

Paradójicamente, al mismo tiempo que se constituía un sistema político federal, se iba cimentando un modelo de concentración geográfica del desarrollo. Aceleradamente, debido al importante crecimiento económico de finales del siglo 19, la sociedad y la economía Argentina fueron cambiando de fisonomía en el que el anterior centro económico vinculado a la economía colonial centrado en las provincias del Noroeste fue eclipsado por la prosperidad y el dinamismo de la pampa húmeda. No fue un proceso natural, se cristalizó gracias a la inversión pública: la construcción de puertos para conectarse a los mercados europeos, la provisión bienes públicos y el desarrollo de una moderna infraestructura urbana. Es así como mientras la ciudad de Buenos Aires construía una de las primeras líneas subterráneas del mundo y un teatro de ópera sólo comparable a los mejores de Europa, la mayoría de las provincias carecían de cualquier tipo de transporte público ni de oferta cultural alguna. No sorprende observar que durante el período de consolidación de este modelo, entre los años 1880-1914, el cual la tradición liberal gusta denominar como la “*Belle Époque*”, es cuando se consolidaron las asimetrías regionales que hoy siguen vigentes (Sanchez 2016).

Lastimosamente, los modelos de desarrollo subsecuentes no eliminaron esa diferenciación estructural, y hasta acentuaron la dinámica que Alejandro Bunge ya en la década del 1940 describió, al hablar sobre el desarrollo nacional, como de “abanico” en la cual la mitad de la riqueza nacional se encontraba a una distancia menor de 600 km del puerto de Buenos Aires (Bianchi 2016). A principios del XX fue en esos prósperos centros urbanos donde se experimentó el primer proceso de industrialización y se fue desarrollando paulatinamente una moderna economía de servicios. Luego, en la década de 1940, comenzaron a implementarse políticas industriales, esta vez focalizada en la sustitución de importaciones, pero también concentrada en los conglomerados urbanos de Buenos Aires, Córdoba y Rosario³. Con la última dictadura y luego las reformas

³ Salvo contadas excepciones como la construcción de los Altos Hornos Zapla en Jujuy o la industria petrolera en Comodoro Rivadavia (ver Donato 2007, citado en Bianchi, 2016).

neoliberales, la economía volvió a cambiar de centro de dinamismo, ahora concentradas en servicios comerciales y financieros.

Es notorio que en cada una de estas etapas, y a pesar de que la composición de la economía nacional se fue transformando de modelo agro-exportador, al industrial y al post industria, el patrón geográfico no cambió en relación a aquel de finales del siglo XIX.⁴ Aún durante el kirchnerismo, período en el cual se mejoraron sustantivamente los indicadores socioeconómicos y de equidad a nivel nacional, las profundas asimetrías de desarrollo entre provincias subsistieron y hasta aumentaron en algunos casos (Niembro et al. 2016).

Hoy, Argentina es el país federal con mayor desigualdad entre sus distritos en el mundo. En lo económico, encontramos que Formosa tiene un ingreso per cápita casi 9 veces más chico que el de la Capital Federal (Provinfo 2012)⁵ y un nivel de necesidades básicas insatisfechas tres veces superior (INDEC 2010). Este patrón se repite en los indicadores de salud, educación y calidad de servicios públicos. Un 80% de los porteños tienen cobertura médica, casi el doble que en Chaco, Formosa o Santiago del Estero (Niembro et al. 2016). La esperanza de vida al nacer en Chaco es de casi 5 años menos que en Neuquén (INDEC, 2017) y un porteño tiene 4 años más de expectativa de vida que un santiagueño. Incluso la violencia se distribuye de manera desigual en el país. Catamarca tiene una tasa de homicidio por habitante 18 veces menor que Buenos Aires o Santa Fe.

A nivel educativo, se observan las mismas brechas a niveles de gasto por habitante y su correlato en el desempeño. Según el informe de la Secretaría de Evaluación Educativa del año 2018, CABA obtuvo los mejores resultados en lengua, matemáticas y ciencia, por encima del mejor desempeño en América Latina; mientras que un grupo de provincias del norte obtuvo resultados equiparables a los países con peor desempeño en la región (2018). El

⁴ Un caso especial son las provincias de la Patagonia que, si bien se encuentran fuera de la “pampa húmeda” gracias a los beneficios fiscales (regalías petroleras y distribución favorable de coparticipación) han logrado un alto ingreso per cápita.

⁵ Como referencia, en Brasil la misma proporción es de 7.1, México 6.2 y 1.7 en Canadá (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2007 citado en Bianchi, 2016).

analfabetismo es cinco veces mayor en el Chaco que en Buenos aires (INDEC 2010). Asimismo, Niembro et al señalan la preocupación de una alta concentración de universidades, docentes y estudiantes en las provincias de la pampa húmeda, y un 59% del personal del CONICET se concentra en CABA y Buenos Aires; y otro 21% en Córdoba y Santa Fe (2016).

La perduración en el tiempo de estas desigualdades es la que explica las principales anomalías del desarrollo argentino, que se traduce, concretamente, en las desiguales oportunidades, las libertades y capacidades de desarrollo de los y las argentinas dependiendo de la región del país en la que residan. También en la decisión de argentinos que no encuentran un futuro en su lugar de origen para migrar y seguir engrosando los grandes centros urbanos.

La política argentina ha estado dominada por las tensiones emergentes de las fuerzas centrípetas provenientes de la alta concentración de recursos en la Ciudad de Buenos Aires y la Pampa húmeda; y las fuerzas centrífugas del fuerte poder político de las provincias, donde las 19 provincias menos pobladas de la Argentina reside el 30% de la población nacional, pero se elige al 52% de asientos en la Cámara de Diputados y el 83% del Senado. Desgraciadamente, en este constante tironeo sobre la distribución de recursos, ha primado el músculo político sobre cualquier criterio de desarrollo territorial.

Actualmente, el impacto sanitario y económico del COVID brinda una oportunidad de encauzar el debate sobre el federalismo, y crear los consensos para concentrar los esfuerzos en crear un federalismo que responda al principal desafío de la argentina del siglo 21: la desigualdad territorial de oportunidades. Garantizar un equitativo acceso a la educación, la salud, infraestructura, y oportunidades laborales, nos permitirá reconstruir el tejido social, brindar estabilidad político-institucional, evitará la concentración demográfica, generará mayor seguridad, y calidad de vida, todas dimensiones básicas del desarrollo. De esta manera, estaremos respondiendo al mandato que nos propusimos en nuestra propia Constitución Nacional.

Federalismo solidario y coordinado

Para poder lograr el objetivo propuesto, también se requiere fortalecer - y crear nuevos- mecanismos de solidaridad y coordinación en su funcionamiento.

El diseño original del siglo XIX fue de un federalismo “dual” en el que se delimitaron claramente las competencias entre los diferentes niveles de gobierno. Este modelo, con el tiempo fue incluyendo - con períodos de mayor centralización y otros de descentralización - algunos elementos de coordinación entre niveles de gobierno, y generando espacios de concurrencias y colaboración interjurisdiccional. Sin embargo, Como señalan Cao y Vaca, este proceso ocurrió sin una mirada estratégica ni un entramado jurídico institucional que lo contuviera, lo que fue suplido con acuerdos *ad hoc* y atribuciones sobreentendidas para cada distrito (2017).

Un reflejo de esto es la falta de correspondencia fiscal resultado de los consecutivos “pactos fiscales” en los que, especialmente en los años 90, se descentralizaron funciones claves del desarrollo - como salud y educación - sin los recursos correspondientes. Este factor ayudó a consolidar una asimetría vertical en la que las provincias ejecutan casi el 50% del gasto total pero sólo recaudan en promedio el 20% del total de ingresos. Además, existe una alta disparidad horizontal entre las capacidades fiscales de cada distrito, con provincias con un gasto fiscal varias veces superior al de otras. Esa redistribución se realiza mediante la “coparticipación federal” que en vez de responder a criterios de necesidades de desarrollo, lo hace según densidad poblacional, aumentando aún más las desigualdades entre provincias (Bianchi 2013). Lamentablemente, cambiar esa ley se ha rebelado como políticamente imposible⁶ y sigue siendo una gran deuda del debate sobre el federalismo.

⁶ La Constitución Nacional obliga a que se promulgue por medio de ley convenio aprobada por la unanimidad de las provincias.

Sin embargo, mientras tanto se puede avanzar en otros espacios y mecanismos que podrían ayudar a la coordinación de políticas públicas en dirección de fortalecer la solidaridad y la cooperación:

- **Fortalecer espacios de coordinación vertical.**

Los principales espacios institucionales diseñados como ámbitos de encuentro entre los gobiernos provinciales y el gobierno nacional para coordinar políticas públicas son los “Consejos Federales”. Sin embargo, no existe una norma común ni recursos asignados, entonces cada consejo adopta la forma que le otorga el sector de política a la que pertenece, con resultados muy diversos (Rey 2013). En la mayoría, son muy dependientes de la iniciativa y los recursos del gobierno nacional, quien se reserva la prioridad de fijar agenda, control y evaluación y la capacidad de hacer cumplir los acuerdos (Cao y Vaca 2017). En un mapeo realizado por Serafinoff, detectó que de los 32 consejos en funcionamiento, un 40% de ellos creados en los años 1990 con el objetivo de paliar los conflictos emergentes de la desmesurada descentralización neoliberal, tienen grandes niveles de informalidad, heterogeneidad en su funcionamiento y hasta algunos realizan una tarea diferente por la que originalmente se lo creó (Serafinoff 2007). Algunos hacen asesoramiento, otros difusión, distribución de fondos y hasta lineamientos políticos. El protagonismo que está teniendo el Consejo Federal de la Salud durante la pandemia, nos muestra que es prioritario revalorizar estas instancias de coordinación mediante la dotación de un marco normativo general, en los que se los fortalezca de recursos económicos para ganar autonomía, clarificar sus roles para evitar superposiciones, y homogeneizar sus tareas y funciones.

- **Propiciar modelos de desarrollo productivo con enfoque territorial.**

Se trata de desplegar instancias de coordinación y colaboración que, si bien dividen verticalmente las tareas a realizar entre los niveles de gobierno, evitan una jerarquización o atomización en el despliegue de las políticas públicas para

el desarrollo. Allí hay que profundizar los vasos conectores entre los niveles de gobierno. Entre el rol que tiene el gobierno nacional en las áreas de inversión en infraestructura, financiamiento, ciencia y tecnología, y los gobiernos provinciales que proveen servicios fundamentales de salud, educación, seguridad, promoción de negocios y otros. En esta ecuación hay que incluir también a los gobiernos municipales los cuales son eslabones esenciales en la adopción y ejecución de medidas en cada una de las jurisdicciones.

Paradójicamente, la principal estrategia federal de desarrollo industrial del último medio siglo, la “promoción industrial” que favoreció específicamente a cinco provincias, careció de este enfoque. Esta consistió esencialmente en exenciones impositivas, sin incluir mecanismos de cooperación, ni de encadenamientos productivos o de desarrollo científico. En otro trabajo nuestro como este tipo de esquemas incentivan un sistema de industrias “con rueditas” que se van del lugar al expirar los beneficios fiscales (ver Bianchi 2016).

Un caso opuesto es el proceso de industrialización en Rafaela, Santa Fe, que ha logrado consolidar a lo largo del siglo XX un polo metalmecánico de alta competitividad. Allí ha habido un proceso estratégico en el cual la colaboración interinstitucional del gobierno local proveyendo articulación y servicios públicos; el provincial creando espacios de formación técnica, de promoción y planificación estratégica; y el nacional apoyando centros de innovación, han sido claves para generar lo que la literatura denomina “competitividad sistémica”. Este tipo de esquemas deberían ser una hoja de ruta para la implementación de cualquier estrategia de desarrollo territorial que busque fortalecer las capacidades locales y generación de oportunidades genuinas de empleo en cada rincón del país.

- **Generar estándares de desarrollo para distribuir recursos.**

Especialmente en salud y educación se requieren más y mejores mecanismos para lograr estándares de equidad entre provincias. Hay ejemplos de otros países federales que pueden servir como referencia.

Un caso interesante es el de Brasil a partir de la Constitución de 1988. Allí se estableció una obligatoriedad de gasto de un porcentaje en salud y educación en todos los niveles, incluyendo el municipal. También se implementaron transferencias condicionadas con rubros específicos según las necesidades identificadas. Para ello se realizan planificaciones semestrales, que incluyen instancias de definición participativa con enfoque federal para definir directrices, objetivos, metas y estrategias de implementación de las políticas públicas.

En el caso canadiense, lo que se busca es simplificar las funciones y responsabilidades de manera que el gobierno federal trabaje con política general, el establecimiento de normas y auditoría; los gobiernos provinciales tengan una función de vigilancia, y los gobiernos locales se encarguen de la provisión de infraestructura y la prestación de servicios (Capello et al 2016). Allí, como en el caso brasileiro, se hace una planificación con estándares basados en datos, con objetivos y mediciones para medir avances.

Estos estándares y búsqueda de soluciones no se limita a la actividad económica. Deberían incluir diferentes dimensiones de desarrollo como, por ejemplo, las desigualdades de género. Según el Índice de Disparidad de Género (IDG) del PNUD existen marcadas diferencias entre provincias argentinas en salud reproductiva, empoderamiento y situación económica de las mujeres (PiPP 2018). Esas mediciones deberían ser una hoja de ruta para generar políticas nacionales que apunten a eliminar las brechas de género con respuestas específicas para cada necesidad territorial.

- **Generar modelos de ecualización fiscal inter-territorial.**

Los mecanismos de ecualización fiscal inter-territorial buscan lograr que las provincias puedan brindar similares oportunidades a sus poblaciones. Estos modelos son más comunes de lo esperado. En los países miembros de la OCDE las transferencias de igualación representan en promedio un 50% de las transferencias fiscales totales, un 2,5% del PIB y un 5% del gasto del gobierno

general (Muñoz et al 2017). Estos mecanismos pueden ser verticales (gobierno nacional a provincias o municipios) u horizontales, de regiones más ricas a otras menos favorecidas. En la Argentina esto se puede lograr por una coparticipación fiscal reformulada según los criterios de la Constitución de 1994.

Pero existen otros modelos a observar. Uno es la Fórmula de Financiamiento Territorial canadiense que provee transferencias incondicionadas a provincias con el fin de nivelar la capacidad y necesidad fiscal entre los estados. En el caso brasilero, las transferencias de ecualización están establecidas constitucionalmente.

También se pueden lograr a través de transferencias condicionadas o etiquetadas para compensar brechas de desarrollo específicas. Un esquema ya existente en esta línea en Argentina desde el 2005 es el Fondo de Compensación Salarial Docente, criterio que debería fortalecerse y ampliarse a otras áreas. En Brasil y Canadá existen fondos similares para intentar garantizar que residentes de diferentes estados puedan gozar de servicios públicos comparables (Capello et al 2016). Es fundamental que desde el gobierno nacional se mida el impacto territorial del gasto a modo de poder atacar y no agravar o perpetuar las desigualdades ya existentes. Es por ello que tan importante como esos fondos en sí, es que también incluyen mecanismos de planificación y control de ejecución de gastos con penalidades por incumplimiento.

Asimismo, la transferencia de recursos fiscales no es la única variable. Los mecanismos tienen que incluir las provisiones de capacidades tanto en recursos humanos como materiales para responder a los estándares de desarrollo propuestos.

C - Conclusiones

Así como el federalismo significó en el siglo 19 un instrumento para solucionar la violencia intestina y desmembramiento territorial del país, en el

siglo 21 tiene el gran potencial de ser utilizado como infraestructura política que sirva para consolidar un modelo de desarrollo territorial basado en la equidad y en la reconstrucción del tejido social.

Claro, algunos dirán que no podemos proponer soluciones técnicas aisladas de los incentivos políticos-institucionales ni de las correlaciones de fuerza existentes en el federalismo argentino. Por algo no se ha podido introducir una nueva ley de coparticipación federal desde el año 1994. Sin embargo, la magnitud de la emergencia sanitaria y económica desatada y la voluntad política del gobierno de Alberto Fernández ofrecen una gran oportunidad para instalar este debate y acciones concretas para brindar soluciones. Es más, las prácticas solidarias y coordinadas puestas en marcha durante la emergencia pueden generar la inercia necesaria para orientar la creación de mecanismos - o el fortalecimientos de los ya existentes - para consolidar un federalismo solidario y coordinado que de respuestas a las políticas clave de nuestro país.

De esta manera lograremos que el federalismo puede dejar de ser una mera herencia histórica o referencia de discursos políticos, para transformarlo en la columna vertebral de las políticas que nuestro país necesita para desarrollarse.



Bibliografía

Bianchi M. (2013) Political Economy of Subnational Democracy, tesis doctoral, Instituto de Estudios Políticos de Paris (Sciences Po).

Bianchi M. (2016) Territorio, poder y desarrollo: la articulación de políticas industriales en San Luis y Rafaela. En S. Mauro, V. Ortiz de Rozas, M. Narvaja (Comp.) En Política Subnacional en Argentina. Enfoques y Problemas. (pp. 337.362) CEAP-UBA Sociales.

Cao, Horacio y Vaca, Angel (2017) Gestión Pública y Modelos de Federalismo, en Documentos de Trabajo CIAP - Serie Federalismo y Administración Pública, año 17, No 2 Vol 23, Universidad de Buenos Aires (enlace http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/docin/docin_ciap_v17_n23).

CEPAL, La pandemia del COVID-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales, julio 2020. (enlace <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45759-la-pandemia-covid-19-su-efecto-tendencias-mercados-laborales>).

González, Lucas y Cáceres, María Belén, Variaciones en la desigualdad de las provincias argentinas, Revista Trama <http://tramas.escueladegobierno.gob.ar/articulo/variaciones-la-desigualdad-las-provincias-argentinas/> (acceso 1 de agosto 2020).

Muñoz M., Andrés F. (2017) Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina: el potencial de las transferencias de igualación / autores y editores, Andrés F. Muñoz M., Emilio I. Pineda, Axel Radics. BID.

Niembro, Andrés, Dondo Mariana y Civitaresi, Martín (2016), La Manifestación Territorial de las Desigualdades Socioeconómicas de Argentina: del diagnóstico a las políticas públicas, Revista Población & Sociedad, Vol 23, No 1, 2016.

Observatorio del Conurbano Bonaerense (2020), 2da serie Especial COVID-19: AMBA resiste, Universidad Nacional General Sarmiento.

PiPP (2018), Análisis de las desigualdades en la provincia de Mendoza: el índice de la desigualdad de género, Universidad Nacional de Cuyo (<http://www.politicaspUBLICAS.uncuyo.edu.ar/articulos/index/analisis-de-las-desigualdades-en-la-provincia-de-mendoza-el-indice-de-desigualdad-de-genero>).

Rey, Maximiliano (2013), Federalismo y mecanismos de articulación intergubernamental: el funcionamiento de los consejos federales en Argentina, Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 55.

Sánchez Gerardo (2016), Crecimiento, modernización y desigualdad regional: La Belle Époque argentina, Estudios Avanzados, núm. 25, Universidad de Santiago de Chile.

Secretaría de evaluación Educativa, Argentina en PISA 2018, Ministerio de Educación, 2018. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/argentina_en_pisa_2018_informe_de_resultados.pdf (acceso 1 de Agosto 2020).

Serafinoff, Valeria (2007) Conflicto y colaboración entre el gobierno nacional y las provincias: los consejos federales como exponentes de una constante tensión. Trabajo presentado en conferencia anual de Latin American Studies Association, Montreal, 2007.

Zubán Córdoba y Asociados, "Informe Diciembre 2020". <https://zubancordoba.com/portfolio-encuestas/> (acceso 1 de febrero 2021).

Artículos periodísticos

“El Malbrán comenzó el proceso de descentralización del diagnóstico” Telam, 20 de marzo 2020. (<https://www.telam.com.ar/notas/202003/442857-malbran-descentralizacion-diagnostico-coronavirus.html>).

“Habilitan la libre circulación entre San Luis y La Pampa sin cumplir cuarentena”, Telam, 19 de junio 2020. (<https://www.telam.com.ar/notas/202006/478806-la-pampa-flexibilizacion-san-luis-cuarentena.html#:~:text=Los%20gobiernos%20de%20San%20Luis,distritos%2C%20seg%C3%BAn%20se%20inform%C3%B3%20oficialmente.>)

“Larreta y Kicillof definen cómo seguirá la cuarentena en el AMBA”, Diario Perfil, 13 de agosto 2020. (<https://www.perfil.com/noticias/politica/horacio-rodriguez-larreta-axel-kicillof-coordinaron-como-sigue-cuarentena-amba.phtml>)

“Córdoba enviará médicos terapistas para ayudar a la lucha contra el Covid_19 en Jujuy”, Somos Jujuy, 14 de Julio 2020. (https://www.somosjujuy.com.ar/salud/175831-cordoba-enviara-medicos-terapistas-para-ayudar-a-la-lucha-contr-el-covid_19-en-jujuy)

“En Córdoba, se pasó de fabricar 30 respiradores a 110 al mes”, La Nueva mañana, 26 de junio 2020. (<https://lmdiaro.com.ar/contenido/230020/cordoba-el-pulmon-del-pais>)

"Debemos pensarlo seriamente", La Nación, 30 de Junio 2020, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/alfredo-cornejo-independencia-mendoza-debemos-pensarlo-seriamente-nid2388507>

Matías Bianchi es Doctor en ciencia política, director de Asuntos del Sur. El autor agradece los comentarios por parte del grupo de trabajo del Área de Política Subnacional y Relaciones Intergubernamentales de la Universidad Nacional de San Martín.

Diez ideas para construir un desarrollismo ambientalista

Es posible tender un puente entre dos enfoques en pugna que argumentan desde la urgencia de responder a los grandes desafíos de nuestro tiempo: el bienestar de las mayorías y la supervivencia humana en el planeta.

Por Elisabeth Mohle y Daniel Schteingart



A menudo el debate entre desarrollistas y ambientalistas se centra en las limitaciones de cada uno de los enfoques. Desde las posturas desarrollistas se suele criticar el sesgo prohibicionista que aparece en muchas demandas ambientales, mientras que desde el ambientalismo se señala la subestimación de la variable ambiental que tienden a hacer los desarrollistas. Esto no es una particularidad argentina, sino un debate global que se puede reducir a las siguientes preguntas: “¿Y ustedes cómo van a hacer para generar empleo y aumentar la calidad de vida de las mayorías?” “¿Y ustedes cómo piensan abordar el cambio climático y la destrucción de la naturaleza?”

Naturalmente, esta discusión existe porque ambas posiciones tienen asidero y las soluciones no son sencillas ni evidentes. Además, ambos enfoques argumentan desde la ansiedad de la urgencia de responder a las problemáticas más acuciantes que enfrenta la humanidad: el bienestar de las mayorías y la supervivencia en el planeta. Sin embargo, consideramos que hay un terreno más que fértil para conciliarlas, salir de esta discusión por arriba y así empezar a construir un modelo de desarrollo para la Argentina que responda a los desafíos que presenta el siglo XXI y sea social, ambiental y económicamente sustentable.

Por un lado, entonces, nos encontramos con que el mundo atraviesa una crisis ambiental sin precedentes donde el cambio climático y la degradación de la

naturaleza amenazan a la especie humana. Por el otro, es bien sabido que para reducir la pobreza y crear empleo de calidad, Argentina necesita producir y exportar más: la historia mundial de las últimas décadas muestra que la mejora en las condiciones de vida de las mayorías jamás se dieron produciendo menos, sino todo lo contrario. En un país como el nuestro, la importancia de las exportaciones es fundamental, ya que de ahí viene la sustentabilidad macroeconómica de nuestro crecimiento: los dólares, que permiten financiar el incremento de los salarios (ya que siempre que suben los salarios sube el consumo -parte del cual se abastece con importaciones, que requieren dólares para ser pagadas-).

Sin embargo, el perfil exportador de nuestro país se basa en gran medida en los recursos naturales y sus derivados, como la agroindustria, los hidrocarburos y la minería. De esta manera, el aumento de las exportaciones requiere llevar adelante actividades que conllevan riesgos e impactos ambientales considerables.

De allí surge una de las principales tensiones de esta discusión: reducir la pobreza supone crear empleo y subir los salarios, y todo ello implica producir y exportar más, pero dada nuestra matriz productiva hacerlo sin mejorar las prácticas productivas actuales y sin un cambio estructural en nuestra matriz productiva resulta insostenible en términos ambientales. Dicho en otras palabras, la sostenibilidad macroeconómica necesaria para recrear una sociedad inclusiva y de movilidad social ascendente colisiona a veces con otro tipo de sostenibilidad que también es fundamental: la ambiental.

Ante esta tensión, consideramos que la respuesta no debe ser producir “acríticamente” sin incorporar de manera consciente la variable ambiental, ni prohibir actividades económicas sin reemplazarlas por otras superadoras. En las líneas que siguen, planteamos diez ideas para tratar de pensar cómo resolver esta tensión y así dar lugar a un desarrollismo ambientalista.

1. La ciencia y la tecnología son fundamentales para resolver gran parte de los problemas ambientales actuales

Frente a los potenciales impactos ambientales y sociales de algunas actividades económicas -como la minería, el *fracking*, la soja, las papeleras, las granjas porcinas, la ganadería y la energía nuclear- la exigencia de una parte del ambientalismo es su prohibición.

Sin dudas esto es una solución efectiva para evitar tales impactos negativos. Sin embargo, acarrea una serie de problemas, entre ellos la no creación (o incluso la destrucción) de los tan necesarios puestos de trabajo directos e indirectos asociados a las diferentes actividades y, dado el mencionado perfil exportador argentino, la dificultad para aumentar las exportaciones, necesarias para desarrollar el país. Además, en algunos casos los productos de estas actividades que se propone prohibir son (o podrían ser) insumos críticos para otras actividades productivas. Por ejemplo, la minería metalífera es un insumo fundamental de prácticamente todo lo que nos rodea, desde la electricidad hasta un celular, una computadora, un microscopio, un tren, una guitarra eléctrica, un satélite o una bicicleta.

La salida alternativa, que permite generar empleo y exportar más a la vez que se reduce el impacto ambiental, requiere del desarrollo de soluciones científicas y tecnológicas para avanzar hacia productos y procesos cada vez más limpios y eficientes. Ejemplos abundan: el caso emblemático es el sector energético, en donde el avance tecnológico de las energías renovables facilitará que el mundo pueda seguir produciendo, pero reduciendo drásticamente las emisiones provenientes de la quema de combustibles fósiles. Un caso particularmente interesante para nuestro país es el del hidrógeno verde, que podría permitir en el futuro que Argentina aproveche la Patagonia para que se radiquen allí miles de molinos eólicos que generen energía luego exportable bajo forma de hidrógeno. De este modo, gracias a un avance tecnológico, se podría lograr simultáneamente el objetivo de exportar más y crear puestos de trabajo, mejorando la huella ambiental del sistema productivo.

En otros sectores también están ocurriendo cosas más que interesantes. En el caso del agro, ya hay empresas que están avanzando en el desarrollo de máquinas y drones que utilizan la precisión para reducir el uso de agroquímicos. En el sector de los plásticos, existen empresas dedicadas a la biotecnología que están desarrollando biomateriales que en un futuro no tan lejano irán permitiendo reemplazar los materiales convencionales. Respecto a la ganadería -que, además de cuestiones ligadas a la ética animal, plantea el problema de las emisiones de gases de efecto invernadero provenientes de los eructos de las vacas- está habiendo avances importantes tanto en la producción de “carne vegetales” como de carne sintética creada en laboratorios, las cuales podrían reducir las emisiones. En el caso de la industria automotriz, se están multiplicando los esfuerzos de innovación para que la movilidad del futuro sea cada vez más a electricidad y/o hidrógeno que a combustión.

El desarrollo científico-tecnológico no sólo está generando productos innovadores y ambientalmente amigables que reemplacen a los existentes, sino también mejorando el modo en que producimos. Por ejemplo, las tecnologías han avanzado en poder monitorear en tiempo real lo que ocurre en la gran mayoría de procesos productivos. Todo ello ha ido gradualmente incrementando el potencial para controlar y prevenir incidentes (tanto ambientales como en materia de seguridad e higiene).

2. Los recursos naturales pueden ser una palanca para el desarrollo

Hay una idea extendida de que los recursos naturales son una maldición para el desarrollo. Esto se debe a que efectivamente la explotación de estos recursos puede propiciar lógicas rentistas, convertirse en enclaves extractivistas y a que tiene impactos ambientales importantes.

Sin embargo, la historia muestra que, bajo ciertas condiciones, los recursos naturales pueden ser una palanca para el desarrollo. Por un lado, países como Canadá, Australia o Noruega están especializados en recursos naturales y se encuentran entre los de mayor desarrollo humano del mundo. A su vez, en

América Latina uno de los mayores procesos de movilidad social ascendente reciente, la Bolivia de Evo Morales, se dio asociado al dinamismo de las exportaciones como hidrocarburos, soja y minería, que dan cuenta de más del 75% de las exportaciones bolivianas. Difícilmente Bolivia podría haber registrado las notables reducciones de la pobreza y la desigualdad si las exportaciones de esos productos (claves para financiar las importaciones que todo crecimiento requiere) no se hubieran incrementado. Lo mismo puede decirse de la gran mayoría de los países sudamericanos durante la década de los 2000. Por otro lado, los recursos naturales también son fundamentales para cuestiones ambientales estratégicas como las energías renovables y la movilidad sustentable que van a requerir más minerales como litio y cobre.

La clave con los recursos naturales es el trabajo simultáneo en dos dimensiones: el control ambiental y el desarrollo de la cadena de valor. Por el lado del control ambiental, el desarrollo tecnológico (por ejemplo, a través de tecnologías más limpias o del desarrollo de sistemas de detección de alertas tempranas, hoy mucho más posible gracias al avance en sensores, cámaras de alta definición, información en la nube o Internet de las cosas) permite prevenir incidentes ambientales más que en el pasado. A su vez, un Estado presente, autónomo y capaz es necesario para monitorear y sancionar a las empresas que incumplen las regulaciones ambientales. Aunque el daño y el riesgo nunca se reduzcan a cero, no es lo mismo la producción agropecuaria que aplica agroquímicos bajo rigurosos controles sanitarios que la que expone a trabajadores y comunidades vecinas. Del mismo modo, no es lo mismo la actividad minera que se lleva adelante con tecnologías de avanzada que aquella que a fin de reducir costos sólo invierte lo mínimo indispensable en resguardos ambientales.

La segunda dimensión es el desarrollo de la cadena de valor, tanto hacia adelante (procesando la materia prima) como hacia atrás (desarrollando localmente los proveedores de máquinas, insumos y servicios necesarios para la explotación del recurso natural). No es lo mismo, en términos de generación de empleo, desarrollo de las comunidades locales y generación de divisas, exportar un poroto de soja o maíz en bruto que agregarle valor sea a través de la

transformación en aceite o en proteína animal (el maíz es insumo clave en la producción aviar, bovina y porcina). Tampoco es lo mismo cuando los proveedores de esa producción sojera o maicera (semillas, fertilizantes, maquinaria agrícola o servicios satelitales) son importados a que cuando se desarrollan localmente. Agregar valor y desarrollar proveedores permite que una actividad económica multiplique sus puestos de trabajo por cada unidad producida, ahorrar las tanpreciadas divisas (sea produciendo aquí lo que antes se importaba o exportando con mayor valor agregado) y conectarlo con el sistema científico-tecnológico local. Si a Australia, Canadá y Noruega les fue bien con los recursos naturales, ello en gran medida tiene que ver con cómo lograron desarrollar sus encadenamientos con el resto del tejido productivo, científico y tecnológico.

3. El desarrollo sostenible requiere de mayores capacidades estatales

¿Por qué razón países como Australia, Canadá o Noruega han podido hacer de sus recursos naturales más una bendición que una maldición? Una de las respuestas reside en el concepto de “capacidades estatales”, y que refiere al poder efectivo que tienen los Estados para poder diseñar y ejecutar políticas públicas coherentes, y para hacer cumplir las regulaciones vigentes y sancionar las malas prácticas. De acuerdo a uno de los mayores especialistas en la sociología política del desarrollo, Peter Evans, el concepto de capacidades estatales alude a la necesidad de que los Estados sean autónomos de los lobbies de los distintos actores sociales, pero a su vez cuenten con cuadros técnicos que conozcan las potencialidades y limitaciones de cada rincón de nuestro entramado productivo, para así diseñar políticas públicas adecuadas.

En este sentido, abordar eficazmente los desafíos del desarrollo sustentable requiere un mejor Estado.

Por un lado, si el Estado no controla ni sanciona, entonces las empresas no invertirán ni un peso en mejorar sus prácticas ambientales. Al contrario, si están sujetas a permanente monitoreo, el incentivo cambia rotundamente.

Justamente, la sospecha que expresan muchos movimientos ambientalistas hacia determinadas actividades productivas en parte tiene que ver con una profunda desconfianza hacia las instituciones y el poder regulador del Estado. Creemos que ni la demonización ni la construcción de la narrativa “eldoradista” respecto de las actividades es funcional a un desarrollo sostenible. En todo caso, el foco debería estar puesto en la mejora permanente de las capacidades estatales. En definitiva, el rasgo distintivo de los Canadá, los Noruega o los Australia no es que no exploten sus recursos naturales sino el cómo lo hacen.

Un ejemplo virtuoso en nuestro país es la Ley de Bosques del año 2007. En pleno proceso de *boom* de *commodities* y avance de la frontera agropecuaria de manera descontrolada sobre los bosques nativos, una coalición Estado-Sociedad logró sancionar una norma que obliga al ordenamiento del territorio. No se sancionó la ley con ánimos prohibitivos, sino con la intención de producir resguardando el ambiente en el proceso.

4. Hay aprendizajes tanto en las empresas como en el Estado

A veces se tiende a pensar los procesos productivos y las regulaciones estatales como estáticas, pero en realidad tanto las empresas como las instituciones atraviesan procesos de aprendizaje continuos que permiten la transformación y mejora constante tanto de la regulación como de las diferentes actividades económicas.

En esto las demandas sociales son absolutamente fundamentales ya que fuerzan a Estado y empresas a ir mejorando todo el tiempo sus prácticas para producir cada vez con menores impactos ambientales.

En nuestra interacción cotidiana con empresas, hemos podido constatar que la agenda ambiental está mucho más presente de lo que habitualmente se cree. En los últimos tiempos hemos conocido empresas metalúrgicas en donde parte de la generación de energía se realiza a partir de paneles solares en el techo de las fábricas, otras que invierten crecientemente en tratar efluentes, otras de raíz biotecnológica que desarrollan materiales de más fácil degradación, otras

que se preocupan cada vez más por la eficiencia energética o mismo empresas proveedoras del sector petrolero que están investigando las potencialidades de las tecnologías de hidrógeno.

Si bien es claro que aún queda mucho camino por recorrer, que aún estamos lejos de que todas las actividades incorporen los más altos estándares, que quedan muchas tecnologías por desarrollar, políticas públicas que implementar y capacidades estatales que construir, gradualmente la preocupación por los impactos ambientales está pasando a ser un nuevo sentido común tanto en el diseño e implementación de las políticas públicas como un pilar inescindible de la gestión de cada vez más empresas.

5. La productividad es un concepto progresista y ambientalista

La productividad es un concepto “maldito” para parte del progresismo y, en las últimas décadas, ha sido hegemonizado desde las ideologías promercado. Probablemente, detrás de esta “sospecha de la productividad” se encuentre lo ocurrido en los últimos 40 años, donde en varios países el aumento de la productividad no fue acompañado por el aumento del bienestar de las mayorías. Un caso testigo es la Argentina de los años ‘90, donde el notorio aumento de la productividad se dio en simultáneo con un aumento del desempleo y la pobreza.

Sin embargo, si bien la productividad no es condición suficiente, sí es requisito absolutamente necesario para mejorar nuestras condiciones de vida: la historia nos muestra que todos los procesos de movilidad social ascendente sostenibles en términos macroeconómicos se dieron con aumentos de la productividad. El caso más paradigmático es el de la Europa de la segunda posguerra, en donde la creación de los Estados de bienestar y la ampliación de las clases medias y la reducción de la desigualdad pudo sostenerse en el tiempo gracias a la incesante mejora de la productividad.

La productividad supone poder hacer más cosas con menos (insumos, tiempo, energía, etc.). Ejemplos abundan: pavimentar un camino de tierra permite reducir drásticamente nuestros tiempos de transporte. Un procesador i7

permite procesar muchísimas más cosas en menos tiempo que un viejo Pentium II, en donde la computadora tardaba un buen rato en arrancar. Una máquina más eficiente permite producir más chocolates en menos tiempo y con menos desperdicio. Tardar menos en hacer un trámite también es productividad. En los últimos 150 años, las jornadas laborales en gran parte del mundo se redujeron a la mitad; ello fue posible -por supuesto- por las luchas de los movimientos obreros que derivaron en cambios regulatorios, pero también por el impresionante aumento de la productividad posibilitado por las mejoras científico-tecnológicas.

El mismo concepto de eficiencia energética o de eficiencia en el uso de recursos es intrínseco a la definición de productividad; de ahí que sea un concepto muy afín a la agenda ambientalista. Por ejemplo, productividad también es que un lavarropas use 10 litros de agua para hacer un lavado en lugar de 100, o que una heladera consuma un tercio de la energía para enfriar la misma cantidad de kilos de comida.

Es por esto que sostenemos que la productividad es un concepto absolutamente apropiable por el progresismo y el ambientalismo, pues justamente la mejora de la productividad es lo que permite que el crecimiento económico y la suba de salarios sean sostenibles tanto en términos macroeconómicos como ambientales. Si la productividad no sube, el aumento de salarios redundará tarde o temprano en una pérdida de competitividad que hace que exportemos menos e importemos más, todo lo cual genera escasez de dólares, devaluación e inflación; al final del partido, los salarios vuelven a retroceder.

¿Por qué razón pueden países como Alemania ser ultra competitivos con salarios altos y jornadas laborales más cortas que casi todo el mundo? Justamente, porque la altísima productividad más que les compensa los costos laborales. Y, a su vez, si la productividad no sube, entonces producir más requerirá cada vez más insumos y energía, poniendo en jaque la sostenibilidad del planeta. Uno de los casos más relevantes en término de su impacto global es China, que entre los años 2000 y 2015 mejoró su eficiencia energética en un 30%;

en otros términos, por cada punto del PBI generado, China demandó 30% menos de energía de lo que hacía en el pasado.

Por supuesto, discutir productividad también involucra discutir qué se produce y quién se apropia de los beneficios de la misma, pero si creemos que la productividad es un concepto “maldito” estamos en serios problemas.

6. Economía circular: “Nada se pierde, todo se transforma”

El desarrollismo del siglo XX tendió a considerar lo ambiental como un mero costo que obstaculiza el avance de las fuerzas productivas. Sin embargo, hay un concepto que permite hermanar fácilmente los enfoques desde el desarrollismo y el ambientalismo: el de economía circular. Se trata de un modo de producir en el cual se procura utilizar la menor cantidad de insumos “vírgenes” posibles y minimizar la producción de desechos. Esto se logra a partir de una planificación integral del proceso productivo que ya desde el diseño mismo de materiales y productos apunta a la posibilidad de reinsertarlos dentro del circuito y/o facilitar su reciclaje. El resultado es sumamente positivo, ya que pasar de una economía pensada en términos lineales a una circular posibilita reducir sensiblemente la presión sobre la naturaleza tanto por la extracción de recursos como por la absorción de residuos.

En muchas actividades económicas, la propia idiosincrasia de los procesos lleva a la economía circular. Este es el caso de la fabricación de acero, un insumo fundamental en nuestra vida cotidiana, donde el desperdicio (como un auto o una heladera en desuso que se transforma en chatarra) puede tratarse perfectamente y convertirse en un insumo para volver a fabricar materiales de acero. Otro ejemplo, que además es un hábito incorporado con naturalidad, es el de la industria cervecera, en donde el sistema de envases retornables de vidrio está concebido bajo la lógica de la economía circular. De hecho, históricamente, el uso de envases retornables, como de las bolsas de tela reutilizables, era mucho más extendido que en la actualidad pero por una cuestión de costos logísticos se pasó a los envases descartables. La “minería urbana” -que permite reutilizar los

minerales presentes en los electrónicos desechados- es otro caso del potencial de la economía circular.

Así como hay sectores en donde la lógica de la economía circular es la norma, hay empresas que hacen de ella su razón de ser. Una de ellas es Worms, una pyme rosarina que acaba de incorporar una máquina de última generación para la trituración de neumáticos fuera de uso, y reutilizar el caucho para hacer asfalto modificado (por ejemplo, para bicisendas), tejas o ladrillos. En lugar de que los neumáticos acumulen agua (y por ende, riesgos de enfermedades como el dengue) en depósitos al aire libre en los distintos municipios, se tratan y se reutilizan, generando simultáneamente puestos de trabajo, desarrollo local, saneamiento ambiental y, por qué no, también exportaciones.

La economía circular muestra que es factible producir y exportar más, generando puestos de trabajo y desarrollo local, y a la vez resolver problemas ambientales. De cara al futuro, es clave que desde las políticas públicas se premie cada vez más a las empresas que adopten este paradigma.

7. Ciudades sostenibles para todas y todos

Generalmente, las mayores tensiones entre desarrollismo y ambientalismo se dan fuera de lo que ocurre en las grandes ciudades (en cómo se concibe “lo rural” o en cuál es el uso que se debe hacer de los recursos naturales en zonas de baja densidad demográfica). Por el contrario, en la agenda sobre la ciudad que queremos hay muchísimos puntos de contacto. Por ejemplo, la erradicación de basurales a cielo abierto y la gestión eficiente de los residuos elimina la tensión entre ambas posturas, pues implica generación de puestos de trabajo, saneamiento ambiental y reutilización de insumos para otras industrias.

Otro punto de acuerdo entre ambientalistas y desarrollistas es la movilidad del futuro: hoy gran parte de las políticas de desarrollo productivo en el mundo están teniendo como norte la adopción del paradigma de la movilidad sustentable (vía ciudades caminables, mejoras en el transporte público o vehículos eléctricos o a hidrógeno, que reemplazarán al tradicional motor a

combustión). No hay nada más afín al paradigma del desarrollismo ambientalista que poder formar parte de la cadena de valor de la movilidad sustentable, a partir de la producción nacional de baterías de litio, de bicicletas eléctricas, de hidrógeno verde o de buses eléctricos, por mencionar sólo algunas iniciativas. Argentina también está empezando a ir en esa dirección.

Otro ejemplo en la misma línea es el concepto de “construcción sostenible”, y por medio del cual se procura optimizar el uso de la energía en las viviendas, oficinas y edificios públicos. La mejora o adopción de cierto tipo de materiales puede permitir retener el calor en un hogar u oficina y, de esta manera, evitar usar tanta calefacción en los meses de frío. Del mismo modo, diseñar las construcciones para aprovechar mejor la luz diurna redundará en un ahorro energético positivo para el ambiente y la economía. Todos estos son ejemplos de que las ciudades del futuro generarán oportunidades para producir, generar empleo y exportar, reduciendo simultáneamente la huella ambiental y la contaminación del aire, mejorando así la calidad de vida de la población.

8. Sustentabilidad macroeconómica y sustentabilidad ambiental deben ir de la mano

Muchas veces se piensa que el desarrollismo es un obstáculo para la sustentabilidad ambiental o que el ambientalismo es una traba para la sustentabilidad macroeconómica. Sin embargo, ambas sustentabilidades pueden (y deben) retroalimentarse.

Cada vez más los países del mundo empiezan a planificar la transición a la sostenibilidad en general y la transición energética en particular y a implementar las metas del Acuerdo de París, por medio de la incorporación de instrumentos como el impuesto al carbono o subsidios a la adopción de la movilidad sustentable, por mencionar algunas iniciativas. A su vez, y como resultado de este cambio de paradigma, las inversiones y los acuerdos comerciales comienzan a incorporar cada vez más criterios ambientales como dimensión determinante.

Este último punto es fundamental: o nos adaptamos a los nuevos estándares ambientales, o tendremos serios problemas para exportar a ciertos mercados o para recibir inversiones. Es decir, si no incorporamos la sustentabilidad ambiental a tiempo tendremos serios problemas de sustentabilidad macroeconómica. No sólo se nos pueden cerrar mercados e inversiones (o que otros países nos “ganen de mano” y perdamos oportunidades para exportar), sino que el cambio climático puede repercutir muy negativamente en nuestra producción agropecuaria y, por ende, en gran parte de nuestras exportaciones. A su vez, las políticas de promoción de la eficiencia energética pueden redundar en una mayor sostenibilidad macroeconómica ya que se reduce la necesidad de importar y/o subsidiar el consumo energético en hogares e industrias.

Por último, volvernos más sostenibles en términos ambientales requiere que crezcamos. Un país empobrecido es un país con miles de demandas por satisfacer (entre ellas la ambiental) y con escasez de recursos y poder de fuego para hacerles frente. No es casualidad que países como Dinamarca, Suecia, Austria o Finlandia sean los que mejor puntúan en el “Índice de Crecimiento Verde” (que mide cómo los países están cumpliendo con metas como las de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París o las Metas de Aichi para la Biodiversidad y cómo están en materia de eficiencia en el uso de recursos, en protección del capital natural, en oportunidades económicas verdes o en inclusión social) y que, por el contrario, los de peor desempeño sean Sudán, Irak, Argelia, Nigeria o Burundi.

Con esto obviamente no pretendemos desconocer la responsabilidad particular de cada país en la crisis ambiental actual, ni la imposibilidad -en términos de sostenibilidad del planeta- de que países como Argentina emulen tal cual el sendero de desarrollo que hicieron los países desarrollados en el pasado. Pero sí pensamos que un país sin recursos y sin una macroeconomía estable difícilmente podrá llevar adelante la compleja transformación estructural de la economía que requiere una transición justa a la sostenibilidad.

9. No hay desarrollo sostenible sin decisión política

Ahora bien, todo lo anterior es esencial, pero no sucederá por arte de magia: se requiere capacidad y voluntad política para efectivamente hacer políticas de desarrollo productivo sostenibles. Son estas políticas las que permitirán congeniar la mejora de vida de la población que el desarrollo acarrea junto con la sustentabilidad tanto ambiental como macroeconómica.

Todos los actores sociales, incluidas las empresas, operan en esquemas de incentivos fijados en gran medida por el sector público. En ese sentido, si bien gran parte del cambio de paradigma es de índole cultural, las políticas públicas son esenciales para tomar las demandas de la sociedad civil y encauzarlas hacia un modelo de desarrollo que congele la movilidad social ascendente y la sostenibilidad ambiental. Esto va desde las exigencias a las empresas de invertir en y producir con los más altos estándares hasta las campañas masivas de separación de residuos y eficiencia energética. De esta manera el Estado debe gradual pero firmemente virar el esquema de incentivos actual hacia una economía circular, descarbonizada, eficiente, con menor impacto ambiental y con mayor productividad.

Si bien no es un juego de suma cero, sería ingenuo pensar que la transición al desarrollo sostenible estará exenta de tensiones: inevitablemente habrá actores que, si no logran adaptarse o reconvertirse, resultarán perdedores. Y ahí pesa la autonomía estatal y la agencia de los decisores para no sucumbir frente a los lobbies de aquellos sectores que se rehúsan a mejorar sus prácticas productivas y ambientales. Porque, aún si hay una tendencia global de giro hacia la economía verde, la voluntad política y la presión social con el cambio cultural necesario continúan siendo un factor determinante, no sólo para llamar la atención sobre la urgencia de la cuestión, sino también para evitar el surgimiento de líderes que desconocen la crisis ambiental. Ya vimos cómo incluso en un período presidencial personajes como Bolsonaro y Trump pueden revertir años de acumulación de capacidades y políticas.

10. El desarrollo sustentable puede y debe ser un motor del desarrollo nacional

Aún si esta incorporación de lo ambiental puede aparecer a primera vista como un nuevo escollo al desarrollo, lo cierto es que si el Estado interviene correctamente se pueden generar muchísimas oportunidades para que resolvamos el desafío ambiental a partir de la mejora de la institucionalidad así como la generación de nuevas tecnologías y actividades económicas. En este sentido, la jerarquización de la cartera ambiental y la continua ampliación del marco regulatorio ambiental resulta en una gradual mejora reducción de los impactos de las actividades productivas. Asimismo, las líneas de trabajo actuales como el Gabinete de Cambio Climático, la electromovilidad, el hidrógeno verde, la economía circular, el fortalecimiento de las cooperativas de reciclado, el programa Pampa Azul (tendiente al desarrollo sostenible del Mar Argentino) y el Plan Federal de Erradicación de Basurales a Cielo Abierto, entre otras, van en esta dirección.

Muchos países están diseñando e implementando planes de transición a la sostenibilidad. Podemos mencionar los Objetivos de Desarrollo Sostenible impulsados por la ONU a nivel global, la propuesta de la innovación orientada por misiones, de Mariana Mazzucato; el Pacto Verde Europeo (2019) para la transformación de la economía y la integración de la sostenibilidad en todas las políticas de la Unión Europea, y los planes nacionales y/o sectoriales de descarbonización, crecimiento verde o desarrollo sostenible de Alemania, Austria, Canadá, Finlandia, Francia, España y Nueva Zelanda y California, entre otros. También países de la región, como Chile, Costa Rica, Colombia y Uruguay, empiezan a avanzar en esta dirección al igual que Argentina.

En todos los casos, la sustentabilidad se piensa no sólo en función de la protección ambiental, sino del desarrollo económico y la inclusión social. Del mismo modo, aquí creemos que es posible relajar la tensión entre ambiente y desarrollo si planificamos una transformación en la estructura productiva en donde se incentive que las empresas puedan generar simultáneamente más puestos de trabajo y exportaciones con una cada vez menor huella ambiental. Si

logramos eso, habremos logrado el tan ansiado objetivo de construir una economía que proteja el ambiente y, a la vez, aumente año tras año el bienestar de las mayorías.


.....

Elisabeth Mohle es Analista de Política Ambiental. Licenciada en Ciencias Ambientales, magíster en Políticas Públicas y doctora en Ciencias Políticas por la UNSAM.

Daniel Schteingart es Director del Centro de Estudios para la Producción (CEP-XXI) en el Ministerio de Desarrollo Productivo. Es doctor en Sociología por el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad de San Martín (IDAES-UNSAM) y magíster en Sociología Económica por la misma casa de estudios. Es becario posdoctoral en el CITRA-CONICET.

Las políticas públicas como problema y como solución

Por Fernando Peirano y Nicolás Freibrun



I. Introducción: resignificando el Estado y el desarrollo

Muchas de las certezas que hasta ahora considerábamos sólidas pueden desvanecerse en el aire. La abrupta aparición del coronavirus puso al desnudo la fragilidad del orden social. No se trataba de falta de información o de conocimiento, como con gesto irónico el escritor español Jorge Carrión escribe: “en nuestras sociedades del conocimiento: desconocemos”¹.

Lo que hoy vivimos bajo la forma de una pandemia y como una expresión extrema del proceso de la globalización cuestiona nuestras certezas sobre el saber más inmediato, tanto local como global. La globalización, tal como la conocíamos, se interrumpió. Sin embargo, el virus en su globalidad no impactó del mismo modo para todos. Por el contrario, su presencia no hace sino aumentar y exponer la producción de las desigualdades que, con momentos históricos excepcionales, desde hace varias décadas marca el ritmo de nuestras sociedades. A diferencia de la percepción sobre otras crisis esta parece disolver las fronteras entre lo natural, lo social y lo humano devolviéndonos una realidad porosa. Su emergencia pone de relieve cuánto tienen de artificiales e imaginarias las fronteras entre esas dimensiones que aparecen separadas e inconexas.

Este momento se presenta como un parteaguas porque muchas de las ideas que han venido organizando las sociedades y nuestros comportamientos serán puestas en cuestión. Un tiempo histórico culmina y nos empuja a realizar

¹ Carrión, Jorge, *Lo viral* (2020): Galaxia Gutenberg, Barcelona.

diferentes preguntas: ¿cuál será la naturaleza del “progreso” a partir de ahora? ¿quién lo encarnará o liderará? ¿qué instituciones generarán nueva confianza? ¿quién construirá una nueva narrativa del porvenir común? Y sobre todo: ¿Cómo se organizará un nuevo pacto en torno al desarrollo que deje de lado una visión parcial de la política e incorpore las problemáticas del medio ambiente, de las tecnologías y de la inclusión social desde un nuevo tipo de articulación entre Estado y sociedad?

En el presente texto queremos dejar planteadas algunas ideas sobre la relación entre Estado y desarrollo desde una perspectiva histórica y conceptual. Nuestra indagación tiene como eje la transformación social y el cambio tecnológico a partir de los diferentes actores que encarnan el proceso del desarrollo.

Considerando la necesidad de su reinención, cada época construye y actualiza sus preguntas. En ese sentido, hay algunas dimensiones que no pueden quedar excluidas de una agenda del desarrollo actual que se proyectan hacia el futuro. Nos referimos al menos a tres cuestiones que consideramos claves y necesarias. Nos referimos a la mirada federal, a la preocupación por el medio ambiente y a un conjunto de valores que tengan como eje la ampliación de la participación de las mujeres. Al revisar los sentidos contemporáneos del desarrollo estos elementos deben ser incorporados a las agendas transversales de las capacidades del Estado.

A primera vista el vínculo entre Estado y desarrollo aparece, desde cierto sentido común, sólido y arraigado, aunque lo cierto es que cada época ha articulado a esa relación de un modo singular y contextual. En los últimos 100 años ha sido muy dinámica, e incluso en algunos momentos ha estado bajo el predominio de ideas antagónicas. Autores como Peter Evans, en su clásico trabajo “El Estado como problema y como solución”² señala que a la salida de la segunda guerra mundial comenzaba a percibirse al Estado como el gran transformador y organizador de las relaciones sociales, así como orientando los

² Evans, Peter (1996): “El Estado como problema y como solución”, en Revista Desarrollo Económico, N° 140, vol. 35, Enero-Marzo, Buenos Aires.

procesos de acumulación de capital. En ese esquema, los excedentes se vuelcan a actividades que generan nuevos niveles de productividad e ingresos para el Estado, que a su vez los reasigna en materia social a partir de políticas desmercantilizantes³. Esas eran las sólidas bases del Estado de Bienestar que garantizaban que ese excedente estimule nuevas actividades conformando ciclos virtuosos de crecimiento. Aunque conceptualmente esa experiencia impactó en América latina, el círculo virtuoso nunca logró desplegarse de forma completa. Por su parte, Asia también logró una articulación propia entre Estado y desarrollo, pero sin embargo nunca llegó a generar en el tiempo las bases materiales de un Estado de Bienestar con extensas redes de protección social como las del modelo europeo.

Evans también advierte que hacia los años 80 la mirada sobre la relación Estado-desarrollo comienza a cambiar con el auge del neoliberalismo anglosajón, que viene a plantear al Estado como obstáculo para el desarrollo (al tiempo que realiza las reformas desde el propio Estado, es decir como solución). Al interior de este esquema conceptual los países se desarrollan a pesar del Estado y no con el Estado. El clima intelectual proclamaba el *minimal state*, limitando sus acciones, responsabilidades y autonomía. Al interior de ese esquema la economía no tuvo el mismo vigor y las fuentes de crecimiento estuvieron vinculadas sobre todo a economías de escala, ligadas a una globalización con notable predominio del capital financiero. Esa forma de capitalismo creció desligado de ideas reguladores como el progreso, la equidad y la inclusión.

En este contexto de la globalización aparecen nuevas lecturas sobre el Estado y el desarrollo. Entre ellas nos gustaría resaltar las de Mariana Mazzucato⁴. Desde su perspectiva, propone una interpretación dinámica y cambiante de ese vínculo entre Estado y desarrollo, organizado de manera temática. Según ella, el Estado tiene mayor capacidad de enfrentar el riesgo y la incertidumbre del cambio tecnológico y puede enfrentar situaciones que la

³Sobre la des-mercantilización de bienes públicos fundamentales como la salud y la educación en el Estado de Bienestar, véase: Piketty, Thomas (2014): *El capital en el siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

⁴Véase al respecto: Mazzucato, Mariana (2019). *El Estado emprendedor: mitos del sector público frente al privado*, RBA Libros, Madrid.

empresa privada no está en condiciones de hacerlo. Los esquemas e instrumentos de regulación con los que cuenta el Estado permiten reducir los niveles de incertidumbre y también potenciar la aparición de mercados generando nuevos espacios para los actores privados. Pensemos en el desarrollo de internet, de la electrónica, de la biotecnología y ahora, con la conquista y explotación del espacio, en la industria aeroespacial. Así, lo público abre caminos a lo privado en un juego que no deja de señalar como movedizo y cambiante.

En los últimos años estas ideas han ido cediendo espacio hacia otro modelo de relación. Se trata de ideas ya no solamente centradas en grandes actores sociales sino en torno a la figura del emprendedor como aquel actor que de forma disruptiva altera el *status* quo y las reglas establecidas, y que por la fuerza de su idea genera un ciclo virtuoso de acumulación acelerado. Este tipo de cambio deja de tener características más endógenas para pasar hacia otras más exógenas. Sin embargo, la aparición de esta figura en el discurso económico y político dominante hace aparecer la relación entre el emprendedor y el Estado desde cierta tensión, donde el emprendedor alcanzaría sus logros a pesar del Estado.

II. El estado del desarrollo

No es novedad que en los últimos tiempos el concepto de desarrollo ha venido ganando presencia pública. Ya sea en el marco de debates académicos, en discursos de referentes políticos o en las bases programáticas de partidos y organizaciones, desde diferentes registros se ha movilizadado esta idea como un signo positivo. Sin embargo, los variados usos contemporáneos del concepto han echado menos luz sobre otros aspectos significativos del término, omitiendo ciertos núcleos problemáticos que resultan necesarios definir en este contexto particular. En este sentido, si la pregunta por el desarrollo conserva hoy actualidad, se debe a que, inscrita en un horizonte de futuro, puede ayudarnos a vislumbrar y a definir cuáles son las problemáticas que siguen siendo necesarias abordar. Debido a que hay viejos y nuevos problemas, se requiere una contextualización del concepto que indague sobre su pertinencia actual.

Además de entender el desarrollo como un ideario o una visión de futuro deseable, proponemos comprenderlo fundamentalmente como el margen de acción que tiene el Estado para desplegar políticas públicas en una dirección determinada. Esta mirada sobre el desarrollo presupone el fortalecimiento de las capacidades de gestión y la presencia de un Estado fuerte. Coloca la importancia del Estado en la definición de “misiones” respecto a la orientación del cambio social en la inclusión y la integración.

Es así que las políticas orientadas desde el desarrollo tienen un doble desafío. Por un lado, definir el horizonte hacia el cual se pretende establecer un marco de referencia. Por otro lado, implica dar cuenta de las capacidades a desplegar en esa dirección. Desde esta perspectiva el desarrollo se asume como un proyecto que amplía los márgenes de estatalidad, se articula⁵ en distintas dimensiones e incluye criterios económicos y culturales, al dar cuenta de un conjunto de características nacionales. Se trata de una visión de Estado operativo con capacidad de despliegue infraestructural, alcance territorial y penetración horizontal hacia dentro de las instituciones del propio Estado donde se define el marco de acción.

III. La visión y los actores

Entre otras cosas, la aparición del COVID-19 dio cuenta del complejo entramado del que se compone el Estado. Carencias y potencialidades componen una red institucional compleja que ponen de relieve un Estado desigual en sus capacidades de penetración territorial y efectividad pública. El campo de la ciencia y la tecnología, sus sectores y actores son parte de ese entramado diverso con el que cuenta la sociedad argentina. Está presente en las capacidades institucionales y en los activos públicos acumulados en el tiempo, pero también en las representaciones sociales que públicamente ponderan las ventajas de tener una vigorosa red en CyT. Las políticas de ciencia y tecnología son parte de

⁵ La noción de articulación reconoce la heterogeneidad y los distintos niveles del campo en el que se despliega. Por ejemplo, es fundamental para abordar los problemas del desarrollo federal y sus diferencias.

la estrategia del desarrollo porque proponen una serie de instrumentos que desde su especificidad realiza contribuciones a la visión de país buscada.

Tres son los equilibrios y las relaciones que definen los contextos: lo local y lo global, lo individual y lo colectivo y lo público y lo privado. Estos tres momentos se van a reescribir desde en un escenario con más presencia de lo público, de lo colectivo y de lo local, con eje en un Estado articulador. Si miramos el orden global, lo que hemos venido observado es cierto desde los principales organismos internacionales para tener una voz más potente frente a la crisis. Hablamos de grandes ausentes como han sido las Organizaciones de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización Mundial del Comercio (OMS). Pero también la Unión Europea, que al comienzo de la pandemia había dejado que países como Italia y España atiendan la emergencia por si solos sin reforzar ningún sentimiento de comunidad y expresando en consecuencia un tipo de globalización desarticulada. Lejos de ser nueva, esta falta de cosmovisión se ha visto reforzada en estos meses. Esa realidad actúa en espejo porque nos devuelve la necesidad de un discurso sobre como construir inteligentemente nuestro lugar estratégico en el mundo, qué podemos aportar y cómo nos insertaremos en el orden de la pospandemia.

Desde el punto de vista de la organización de una narrativa propia significa articular las políticas públicas en un horizonte de expectativas y certidumbre como proceso democrático de creación de derechos. Uno de los efectos de esta crisis ha sido alcanzar a comprender el Estado como un agente capaz de crear esas narrativas colectivas. Sin abordar estratégicamente lo internacional, lo global y lo regional no hay viabilidad de un proyecto de desarrollo. En ese sentido, nos falta aún una interpretación de las capacidades y de las oportunidades que el mundo plantea. La pregunta “¿qué es el Estado hoy y qué significa?”, invita a elaborar respuestas que dejen de lado los saberes preconcebidos.

En efecto, hoy el Estado es un espacio y es también una relación social atravesado por toda una red de organizaciones, territorios dispares y actores múltiples. Expresa un terreno desigual y complejo. Es fuerte y débil al mismo

tiempo. Como decíamos con Mariana Mazzucato, es también un Estado que emprende, potenciando espacios identificados por su capacidad de innovar y producir. Imaginar un nuevo pacto de desarrollo sin entender esa red de relaciones es una tarea difícil. Así, este ejercicio de imaginación implica que el proceso al que queremos arribar supone transformar ideas y conocimientos en instrumentos precisos. Asimismo, es un proceso de construcción de actores puesto que los mismos no están dados de antemano y son un pilar insustituible en el proceso del desarrollo.

En nuestro diagnóstico creemos que al desarrollo le faltan actores. Para decirlo de un modo metafórico, hoy el desarrollo es una obra que no tiene quien la actúe. No solo falta una dirección y más empresas, sino que aún no hemos organizado los términos del debate sobre cómo queremos definir que sea este proceso para que deje de ser un término abstracto y cristalice en procesos institucionales. Sin embargo y al mismo tiempo, han emergido otros actores, como los movimientos sociales y los movimientos de mujeres. También son fundamentales las visiones de las universidades y de los sindicatos. Poner en contacto esta diversidad heterogénea que cuenta con capacidades y tiempos diferentes es una de las tareas urgentes de una estrategia entre Estado y desarrollo.

IV. Conclusión: de las políticas a la política

Habíamos dicho que el desarrollo es el margen de acción que tiene el Estado para desplegar políticas públicas en una dirección determinada. El desarrollo es también la síntesis por la cual lo disperso se transforma en una idea y en una solución. Las prácticas que acompañan a esta perspectiva supone visiones de país compartidas y la necesidad de consensos económicos y sociales de mediano plazo. Si la pandemia es interpretada como crisis, también puede ser entendida como transición hacia la creación de un nuevo paradigma de desarrollo que integre otras agendas, como señalamos en el inicio. Encontrar la síntesis de esas agendas no es sencillo, aunque es el desafío por venir. ¿Cuál será, entonces, el pacto del desarrollo argentino? Esa debería ser la pregunta que nos

movilice hacia la interpelación de las agendas y los actores que le darán forma. Así, nuestro punto de partida propone un recorrido que se encunja desde las políticas hacia la política. En este modelo, la construcción de diagnósticos precisos es un paso en la elaboración de instrumentos que permitan orientar y articular de un modo virtuoso a la relación entre el Estado y el desarrollo.

En este rápido esquema histórico que presentamos tratamos de pensar los primeros pasos para un proyecto de desarrollo que el país requiere como horizonte de expectativas futuro. En este sentido, superar obstáculos estructurales y aumentar la productividad de una dinámica de acumulación centrada en la concentración (aspecto federal) y en la exclusión (aspecto sociopolítico) es un aspecto ineludible.

Por otro lado, resignificar la relación entre el Estado y el desarrollo es responder a la pregunta de quienes van a ser los actores del cambio y, en ese entramado, cómo se articula lo nacional con lo local en un esquema global. Los espacios para impulsar este ciclo de desarrollo renovado en sus primeras etapas pasan por el financiamiento y la reactivación del consumo a partir de una mejora en los ingresos de los sectores más desventajados. Gestión pública con resultados, estrategia internacional y consumo son los espacios que hoy Argentina debe impulsar hacia un ciclo de desarrollo que integre los aspectos materiales y culturales de la nación.

Es sintomático que en un contexto histórico como el actual la discusión sobre el modelo de Estado y de desarrollo no tenga mayor presencia en las agendas públicas y gubernamentales de los principales países de Occidente. Las crecientes brechas socioeconómicas producidas por esta fase del capitalismo deben ser puestas en cuestión: sin regulación y con menor participación del Estado esas brechas se reproducirán aún más. El efecto empírico de ese proceso se observa en los índices de pobreza, que ya no pueden ser simplemente remitidos a los ingresos de las personas sino que afectan a una definición más amplia del término e incluye bienes públicos esenciales. Esos bienes son de orden material pero también son simbólicos, y afectan a las personas en su dimensión moral. ¿Cuáles serían hoy esos nuevos bienes públicos en una agenda del

desarrollo? Se trata de bienes referidos a la conectividad, a la internet y al mundo digital.

Retomando algo que decíamos a propósito del modelo asiático, hoy ese modelo se presenta con ventajas frente a los Estados Occidentales, ya que entre sus activos estratégicos posee empresas públicas competitivas y superavitarias. Son esas empresas las que nutren al Estado para nuevos proyectos e imprimen dinámicas de políticas para achicar las brechas desde un presente que tiene como perspectiva un horizonte de inclusión.

Así, esto abre a la pregunta sobre otros modelos de desarrollo y otro rol del Estado, en la urgencia de una agenda que defina los bienes públicos imprescindibles, que en este trabajo quisimos explorar.

.....

Fernando Peirano es Licenciado en Economía, docente e investigador (UBA y UNQ). Presidente de la Agencia de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación.

Nicolás Freibrun es Licenciado en Ciencia Política, Doctor en Ciencias Sociales, docente e investigador (UBA y UNMdP).

La prevención como oportunidad: asunto individual, comunitario y social

Por Alejandro Capriati y Lucila Szwarc

En el contexto de la pandemia por COVID-19 volvieron a instalarse con fuerza en la esfera pública debates sobre salud y prevención. Entre otras, se multiplicaron las discusiones sobre las políticas sanitarias, las medidas de prevención, la responsabilidad individual y las obligaciones del Estado.

Desde la esfera pública y los medios de comunicación, el modelo preventivo quedó casi exclusivamente vinculado a una perspectiva biomédica, que hace hincapié en la salud individual y no en la colectiva. De esta manera, durante el mayor pico de la pandemia, la transmisión de información tomó un rol protagónico como si el conocimiento de la misma pudiera promover por sí sola nuevos comportamientos o reconvertir viejos hábitos en prácticas saludables. Este modelo convencional basado en la norma, se centra en los grupos de riesgo y pone el foco en el cambio de comportamiento individual. Sobre una visión cognitivista, este modelo tiene como presupuesto que la ausencia de información es la causa de la falta de adecuación a las medidas de prevención, es decir, las personas actúan mal (no se cuidan) porque no tienen la información correcta.

Indudablemente, disponer de información clara, precisa y oportuna es un asunto relevante en temas de salud y existen enfoques y programas estructurados de prevención con avances destacados. Pero no es fácil lograr que una medida de prevención se convierta en una práctica efectiva de cuidado. No lo era previo al COVID-19 (piensen en el uso del preservativo, el cuidado en el consumo de sal, etc.), menos lo es ahora, con saturación de información y proliferación de *fake news* en un contexto marcado por niveles inéditos de

incertidumbre. Disponer de una vivienda adecuada, residir en un barrio con agua segura, contar con ingresos, son elementos que también debemos considerar para entender los contextos y las situaciones diferenciales de incorporación de ciertas prácticas de cuidado.

Para contribuir con la reflexión sobre los contextos actuales, en este artículo compartimos aportes de enfoques que han revisado las formas de entender la prevención, la promoción y el cuidado a partir del reconocimiento de los determinantes biológicos, sociales y políticos de la salud. Para superar los límites de los modelos de intervención centrados en el individuo biocomportamental, estos enfoques toman como punto de partida a la persona en interacción y postulan la vida cotidiana como puerta de entrada para comprender y disminuir la vulnerabilidad social. Para imaginar y generar políticas de protección frente al COVID-19, capaces de intervenir en la complejidad de las prácticas de las personas y las comunidades, debemos considerarse la sinergia entre lo individual, lo social y lo programático en cada territorio. Los progresos que se han logrado en este campo señalan la importancia de reconocer la diversidad cultural y la heterogeneidad social en el diseño e implementación de acciones de prevención y cuidado de la salud, como así también promover la participación de las comunidades y sus referentes territoriales.

Este texto se escribe desde nuestra formación como investigadores en ciencias sociales en temas de salud y derechos. En los años recientes, junto a nuestros equipos de trabajo, realizamos estudios sobre desigualdades sociales y salud y abordamos diversas temáticas entre las cuales se destacan trabajos de investigación y vinculación tecnológica en prevención de consumos problemático de drogas, prevención de violencias contra niñas, niños y adolescentes, así como la adherencia en los procesos preventivos del cáncer de cuello de útero.

Promoción y prevención: principios y asuntos pendientes¹

En los últimos cuarenta años se produjeron profundos cambios en el modo de concebir la salud, sus determinantes y las acciones de prevención. Desde la formalización del modelo de la Historia Natural de la Enfermedad y los Niveles de Prevención a mediados de los años cincuenta, se han generado múltiples enfoques que han renovado las formas de entender las prácticas de salud como, por ejemplo, el énfasis desde los años setenta en la atención primaria de la salud o el enfoque de vulnerabilidad y derechos humanos desde los años noventa (Ayres, Paiva y França, 2018).

Frente al impasse de las acciones centradas exclusivamente en la práctica hospitalaria y en los determinantes biológicos de la salud, tomaron fuerza diversos movimientos para renovar las prácticas de salud. Una serie de documentos –el primero de ellos, el Informe Lalonde en Canadá, y luego declaraciones producto de Conferencias Internacionales- abogaron por incluir el medio ambiente y los estilos de vida como aspectos fundamentales a mejorar mediante las intervenciones en salud. La Declaración de Alma Ata en 1978, resultante de la Primera Conferencia sobre Atención Primaria de la Salud (OMS), bregó por la importancia de la Atención Primaria de la Salud (APS), la prevención y la Promoción de la Salud dentro de las acciones prioritarias del sector. Los acuerdos resultantes de las conferencias internacionales, en los cuales se basa el modelo de la Promoción de la Salud, pueden sintetizarse, de acuerdo con Sícoli y Nascimento (2003), en siete principios:

- 1) Concepción integral de la salud: la salud es entendida como bienestar, asumiendo que la misma depende de cuestiones médicas y no médicas.

¹ Este apartado está basado en el capítulo "El trabajo comunitario en salud con jóvenes. Experiencias de prevención, promoción y protección", Capriati, A., Kornblit, A., Wald, G. y Camarotti. En Paiva, V. et al. *Prevención, Promoción y Cuidado. Enfoques de vulnerabilidad y derechos humanos*. Buenos Aires: Teseo. 2018

- 2) Intersectorialidad: para dar respuesta a los problemas de salud es precisa la articulación de sectores diversos como educación, vivienda, trabajo, transporte urbano, impuestos, justicia, etc.
- 3) Empoderamiento: que las personas y comunidades adquieran herramientas para transformar aquello que dificulta un estado de salud integral (que conozcan y hagan valer sus derechos, que movilicen recursos).
- 4) Participación: en articulación con el punto anterior, las acciones en salud deberían estar definidas en conjunto entre organismos estatales, organismos que puedan financiarlas y las poblaciones a quienes van dirigidas.
- 5) Equidad: implica alcanzar una distribución justa de los recursos, en particular en salud.
- 6) Acciones multi-estratégicas: supone asumir que las respuestas para mejorar los procesos de salud enfermedad implican saberes y acciones de distinta índole, disciplinas y alcances diversos.
- 7) Sustentabilidad: supone, por un lado, que las acciones en salud impliquen un desarrollo sustentable, es decir, cuidando todo lo que se pueda los recursos naturales. Y por otro, construir capacidades (materiales y también personales) de manera duradera, garantizando la continuidad y efectividad de las acciones que se inicien.

En la octava Conferencia Internacional en Promoción de la Salud, celebrada en Helsinki en el año 2013, se profundizaron estos principios en lo que se llamó un enfoque de Salud en Todas las Políticas (STP). Si la salud está determinada, en gran medida, por cuestiones externas al sector salud, sus políticas deben implicar la acción conjunta y estar presentes dentro de las políticas sociales, las fiscales, aquellas relacionadas con el medio ambiente, con la educación, con la investigación, entre otras.

No obstante el consolidado marco teórico y las declaraciones de organismos internacionales, estos enfoques y modelos continúan enfrentando dificultades para su aplicación. El foco aún individualista y conductista de las acciones que en su nombre se emprenden, el privilegio de las dimensiones

biomédicas de las acciones de educación para la salud que aún impera en las intervenciones, así como las dificultades para el trabajo intersectorial son algunos de sus grandes asuntos pendientes.

Vulnerabilidades en salud, derechos humanos y trabajo comunitario

Con la epidemia del VIH/sida, se pusieron en evidencia las limitaciones de las prácticas de prevención centradas en los comportamientos de riesgo y la responsabilización individual por el cambio de conducta. Los estudios sociales sobre el VIH/sida evidenciaron la necesidad de trascender lo normativo en las estrategias de prevención en relación con la necesidad de promover el uso del preservativo en las relaciones sexuales (Kornblit, 2000). Estos estudios resaltaron la importancia de tomar en cuenta aspectos culturales, actitudes y representaciones sociales contrarias a su uso. Por ejemplo, se hizo evidente que de nada servían las incitaciones al uso del condón si no se acompañaban por el compromiso de las y los jóvenes en campañas en las que se trabajara teniendo en cuenta los patrones culturales vigentes en las relaciones sexuales (Kornblit, 2020).

Las limitaciones en la adhesión a medidas de protección frente al VIH dio lugar al análisis desde la vulnerabilidad, que propone abordar lo individual, junto a lo social y lo programático –aquello relativo a las políticas del Estado– como dimensiones inseparables, en tanto debe considerarse su sinergia para generar políticas de prevención capaces de incidir en la vida de las personas y las comunidades (Ayres, Paiva y França, 2018). Este enfoque, que se ha utilizado en diferentes temas de salud, plantea la vida cotidiana de las personas, grupos y comunidades como puerta de entrada para comprender y disminuir la vulnerabilidad (Paiva, 2018). La vulnerabilidad es definida como un conjunto de aspectos relacionados a la mayor susceptibilidad de individuos y comunidades ante una enfermedad o daño y, de modo inseparable, la menor disponibilidad de recursos para su protección (Mann y Tarantola, 1996).

Al abordar la salud desde el enfoque de derechos humanos, los análisis están atravesados por el interés en las acciones del Estado. El papel del Estado y las instituciones no es un dato externo a un padecimiento o problema de salud, sino un elemento constitutivo de los mismos (Pecheny, 2013). La dimensión programática de los análisis de vulnerabilidad se centra en los modos en que los gobiernos protegen y promueven el derecho a la salud, a través de políticas de prevención, promoción y asistencia, buscando promover equipos interdisciplinarios, con trabajo intersectorial, con participación comunitaria, con profesionales comprometidos. Es decir, se pregunta por los modos en que los servicios de salud –en su interacción con los de educación, justicia, desarrollo social, cultura- aumentan o reducen las condiciones de vulnerabilidad de las personas en sus contextos específicos.

El enfoque de vulnerabilidad y derechos humanos propone un abordaje teórico y práctico que responda a una integralidad en salud. La integralidad propone, como su nombre lo indica, integrar las acciones de diferentes sectores para responder a las especificidades de la salud. No refiere a un paquete cerrado o predeterminado de necesidades. La integralidad demanda un construir multifacético de repuestas a partir de una escucha atenta y una actitud de apertura al otro (Ayres, Paiva y França, 2018). La escucha y la apertura abren la puerta al reconocimiento de la diversidad de las personas y exigen una fusión de horizontes normativos. La noción de cuidado invita a repensar el modo cómo pensamos las interacciones entre profesionales de servicios de salud y usuarias/os en las cuales las referencias sobre lo que debe hacerse no se limitan a un éxito técnico pre-definido y universal. Desde este marco, los procedimientos técnicos, los objetos de intervención, los medios para realizarlos y las finalidades buscadas exigen un diálogo con saberes y experiencias, científicos y no científicos.

También en respuesta a la pandemia por VIH/sida, se desarrollaron avances en el campo de la salud y los derechos humanos a partir de estrategias de reducción de daños relacionadas con el consumo de drogas. Estos avances todavía enfrentan resistencias provenientes de las políticas convencionales en la materia y sus fallidos intentos de eliminar la conducta adictiva por medio de

acciones punitivas como el aislamiento o la condena legal. La estrategia se basa en el intento de reducir los riesgos para la salud, entendiendo que existen personas que no están en condiciones de dejar el consumo, por lo que se aspira a reducir los riesgos que este conlleva, tanto a nivel de la salud física como a nivel de la vida grupal, social y cultural (Kornblit, 2004, 2020). La reducción del daño promueve dotar a los individuos de cierto control sobre sus prácticas, a partir de la identificación de las situaciones de vulnerabilidad en las que se desarrollan sus vidas con la finalidad de reducir los riesgos.

Los principios de la promoción de la salud, los aportes del marco de vulnerabilidad y derechos humanos, la reducción de daños forman parte de un extenso legado heredado para renovar e innovar las prácticas de prevención y cuidado.

Para contribuir con el diseño y la implementación de respuestas locales, integrales y de base comunitaria, en los últimos años se avanzó en la modelización de principios y metodologías de trabajo en temáticas vinculadas con promoción de la salud adolescente, prevención del consumo problemático de drogas y violencias sexuales (Camarotti, A. Wald, G. Capriati, A., y Kornblit, A., 2018; Capriati, A., Kornblit, A., Camarotti, A. y Wald, G., 2019). Esta modelización recupera experiencias de investigación e intervención en barrios del Gran Buenos Aires, en la región del Valle Calchaquí y la ciudad de Río Grande realizadas en los últimos años junto a gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil.

Es a nivel local, ya sea en un barrio o una ciudad, donde empieza la tarea para poner en funcionamiento redes institucionales que lleven adelante las acciones priorizadas de acuerdo a las necesidades de cada escenario. La identificación de los problemas por las personas que residen en la comunidad, la planificación de las acciones para abordarlos favorecen el compromiso y la sustentabilidad de las actividades de prevención y cuidado de la salud. En el entramado comunitario convergen instituciones estatales y públicas, organizaciones de la sociedad civil y referentes territoriales. Los saberes locales en la comunidad, especialmente el conocimiento acumulado de técnicos,

profesionales y referentes barriales, usualmente desjerarquizado, en este enfoque es jerarquizado.

En las iniciativas comunitarias de promoción de la salud se busca propiciar cambios en las prácticas sociales, lo que en gran medida implica interpelar repertorios culturales más amplios. La transformación de algunos aspectos de dichos repertorios y de las prácticas asociadas a ellos no se logra solo a través de la difusión de información, sino que requiere la participación activa de los sujetos en el proceso de cambio. Es preciso reflexionar sobre las raíces culturales, interaccionales y sociales que enmarcan las prácticas que queremos modificar. Limitar este proceso a un modelo informativo no ha dado los resultados esperados, igual que el trabajo exclusivo de expertos, quienes muchas veces tienen una mirada sobre lo que se debe hacer que es incompatible con concepciones y modos de hacer propio de comunidades y colectivos. Por ejemplo, esto ocurre en gran medida cuando adultos no preparados desde lo pedagógico-relacional, sino sólo desde su saber específico, hablan a niñas, niños, adolescentes y jóvenes. Si bien contar con información precisa es necesario, es aún más importante alentar las capacidades de las comunidades para que puedan actuar sobre las circunstancias que las afectan y ayudarlas a generar procesos de cuidado.

Este tipo de accionar puede ir en la línea de trabajo con grupos de profesionales y servicios que aboguen por la promoción comunitaria de la salud. Un buen ejemplo de esto son los equipos de atención primaria de la salud en los distintos territorios. En la provincia de Jujuy, por ejemplo, se realiza desde el Programa de Prevención de Cáncer de cervicouterino un trabajo sostenido con agentes sanitarios y navegadoras, que son agentes de salud que funcionan como un eslabón esencial entre las personas y los servicios de salud, con el fin de que las mujeres adquieran prácticas de prevención y cuidado, accedan al tamizaje y continúen el proceso de atención (Curotto et al., 2017).

Estos ejemplos son apenas una muestra de la diversidad de enfoques e iniciativas existentes. Es inmensa la agenda de trabajo, de diseño, gestión,

implementación, monitoreo, sistematización y evaluación que se abre en este nuevo escenario pandémico.

COVID-19, vulnerabilidades, interrogantes y desafíos

En este artículo hemos buscado compartir aportes para repensar cómo entendemos la prevención, la promoción y el cuidado. Los distintos modelos de prevención que hemos repasado son constructos humanos, resultado de experiencias históricas. Debemos comprenderlos en su historicidad, con sus límites y alcances (Ayres, Paiva y Franca, 2018).

La epidemia por COVID-19 puso de manifiesto cómo las viejas y persistentes desigualdades sociales actúan como autopistas para la expansión del nuevo coronavirus. La falta de acceso a agua segura, vivienda y trabajo son vectores que explican la desigual distribución del daño provocado por la pandemia. El análisis de las condiciones en que se desarrollaron las medidas de aislamiento y distanciamiento social obligatorio revelan cómo las disparidades en el acceso a una vivienda adecuada y empleo protegido aumentan la vulnerabilidad frente al virus.

La crisis del COVID-19 produjo y está produciendo la peor contracción económica y social de las últimas décadas. Se estima una contracción económica del 9,1% para América Latina y el Caribe, con aumentos significativos de la tasa de pobreza –que alcanzará el 37,3%–, incrementos de la tasa de desocupación –se prevé que llegue al 13,5%– y un recrudecimiento considerable de la desigualdad (CEPAL, 2020a). El gobierno argentino, en este contexto, proyecta una caída del PIB del -12,1% (Ministerio de Economía, 2020), que afectará el empleo y los ingresos.

La crisis social y económica afecta especialmente la vida de los hogares en las familias más pobres. El Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), la Asignación Universal por Hijo y por Embarazo (AUH / AUE), la Tarjeta Alimentar y otras asistencias alimentarias como las que provienen del sistema escolar, fueron

algunas de las políticas que procuraron mitigar la pérdida de ingresos laborales y las consecuentes carencias alimentarias en los grupos más desprotegidos. De acuerdo con una encuesta a hogares con niños, realizada entre el 14 y el 26 de julio de 2020, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) alcanzó al 47% y la tarjeta ALIMENTAR al 36% en julio (frente al 19% en abril).

En el mes de junio de 2020 se publicaron los resultados del “Informe ampliado: efectos socioeconómicos y culturales de la pandemia COVID-19 y del aislamiento social, preventivo y obligatorio en los Pueblos Indígenas en Argentina”, en el que participaron doce universidades en colaboración con referentes de diferentes pueblos indígenas (Aljanati et al., 2020). Se describen situaciones de necesidad, especialmente de agua segura y elementos de higiene, dificultades económicas por la imposibilidad de salir a trabajar, y deserción escolar. El informe también advierte sobre la vulnerabilidad de los pueblos indígenas frente al COVID-19 a causa del padecimiento de enfermedades previas como tuberculosis, chagas, anemia, parasitosis, diabetes y constantes gastroenteritis. A estas enfermedades, se suman el dengue y las condiciones crónicas de malnutrición y/o desnutrición, que se agravan por la falta del acceso al agua (Aljanati et al., 2020).

Otro relevamiento realizado a partir de entrevistas a referentes territoriales en barrios del Gran Buenos Aires, realizado en el mes de julio (Instituto del Conurbano, 2020), identificó como principales problemáticas la discontinuidad del trabajo y los ingresos y la dificultad para el acceso a la alimentación y los productos básicos. A su vez, a medida que las medidas de aislamiento social se expandieron en el tiempo, aparecieron las preocupaciones vinculadas con el acceso a la vivienda, los servicios y la desigual distribución de las tareas de cuidado remuneradas y no remuneradas.

Según un informe de ONU Mujeres, las mujeres conforman el 86% de las personas empleadas en el sector del cuidado –declarado esencial por el gobierno en el contexto de pandemia– (OIT y ONU Mujeres, 2020), mientras que ocupan el doble de tiempo en las tareas de cuidado no remuneradas que los varones: 6,4 frente a 3,4 horas diarias (INDEC, 2014). Las evidencias disponibles permiten

sostener que una proporción significativa de mujeres jóvenes y adultas atravesó la situación sin trabajo remunerado, con mayor carga doméstica y con una fuerte dependencia de las políticas estatales alimentarias y de ingresos. En el mes de julio de 2020, el 48% de las mujeres en hogares con niños y niñas manifestaron sentir una mayor sobrecarga en las tareas de cuidado entre las que se encontraban la ayuda en las tareas escolares, la limpieza de la casa, el cuidado de los niños y niñas y la preparación de las comidas (UNICEF, 2020). La suspensión de las clases presenciales en las escuelas y la ausencia de alternativas para desfamiliarizar el cuidado aumentaron la demanda sobre las familias que se convirtieron en proveedoras casi exclusivas del cuidado de niños, niñas y adolescentes. En este sentido, se observa una concentración del cuidado infantil en hogares de bajos recursos, donde habita la mayor parte de los niños, niñas y adolescentes del país y donde existe una distribución más tradicional de los roles de género (CEPAL, 2020b).

También se mantuvo la alarma por los casos de violencia hacia las mujeres, disidencias, niñas, niños y adolescentes. En el mes de julio, el 70% de las y los referentes territoriales en barrios del Gran Buenos Aires (Instituto del Conurbano, 2020), reconocieron situaciones de violencia de género en sus territorios y establecieron una correlación entre la degradación de las condiciones materiales de vida (pérdida de empleo, falta de ingresos y problemas de hacinamiento) y el incremento de la violencia hacia las mujeres, niñas, niños y adolescentes.. Entre abril y julio se triplicaron los casos reportados de mujeres que sufrieron alguna agresión física (0,13% a 0,40%) en hogares con niños/as. En el 75% de ellos se tomaron acciones (UNICEF, 2020). Aun en momentos excepcionales como la irrupción de una pandemia, no puede afectarse el cumplimiento de los derechos humanos básicos.

En los ámbitos comunitarios, también fueron las mujeres quienes, de manera preponderante, llevaron a cabo y fomentaron, como lo han hecho históricamente, redes de cuidado y sostén. Esto reprodujo lógicas de desigualdades de género que las expusieron diferencialmente, ya sea por la exposición al virus como a la sobrecarga de tareas no remuneradas e

invisibilizadas. Estos grupos de mujeres y las organizaciones comunitarias han sido una de las más valiosas respuestas ante la epidemia. Desde los barrios populares, fueron los primeros en organizarse para responder ante la urgencia: ollas populares, redes de cuidado, distribución de materiales de limpieza e higiene, entre otras respuestas.

Las consecuencias sociales de la pandemia por COVID-19 afectaron y recayeron diferencialmente en los grupos y poblaciones cuyos derechos humanos fueron y son sistemáticamente vulnerados. Esto resulta clave para pensar las diferentes vulnerabilidades en el contexto de la pandemia, dado que pensar los efectos de la misma es indisoluble del cumplimiento o no de los derechos humanos de las personas y sus grupos de pertenencia. Las superposiciones territoriales de las privaciones sociales y ambientales señalan con precisión escenarios críticos para el desarrollo y la salud de las personas y poblaciones.

La reducción de la vulnerabilidad demanda estrategias locales y diversificadas, teniendo en cuenta aspectos como la disponibilidad de agua segura, las condiciones de la vivienda, las condiciones de trabajo, la accesibilidad a servicios de salud, y fortaleciendo las redes comunitarias de cuidado existentes. La consolidación de los avances que se han logrado relativos al reconocimiento y ampliación de derechos depende también, como plantea Paiva (2018), de nuestra capacidad de proveer técnicamente los recursos y acciones necesarios para identificar e intervenir sobre las relaciones de vulnerabilidad y sus impactos negativos. En los desafíos futuros tenemos pendiente vincular aún más las agendas de salud, protección social, empleo y trabajo y fortalecer de modo acelerado las redes de cooperación entre territorios, organizaciones comunitarias, universidades, centros de investigación y gobiernos locales.

.....

Bibliografía

Aljanati, L.I.; Alonso, M.F.; Aragon, G.L.; Brac, M., Castilla, M.; Castellano, V.; Chernavsky, S., Engelman, J., *et al.* (2020). Los efectos socioeconómicos y culturales de la pandemia COVID-19 y del aislamiento

social, preventivo y obligatorio en las comunidades indígenas de la RMBA, NOA, NEA y Patagonia.

[En línea] Disponible en: <https://www.unsam.edu.ar/tss/wp-content/uploads/2020/04/0-INFORME-Efectos-COVID19-PI-LIAS-UNLP-ICA-FFyL-UBA-Informe-FINAL.pdf>.

Acceso: 11/09/2020.

Ayres, J. R., Paiva, V., y França, I. (2018). De la historia natural de la enfermedad a la vulnerabilidad. Conceptos y prácticas en transformación en la salud pública contemporánea. En Paiva, V. *et al. Prevención, Promoción y Cuidado. Enfoques de vulnerabilidad y derechos humanos*. Buenos Aires, Argentina: Teseo Press (35-64). [En línea] Disponible en: <https://www.teseopress.com/vulnerabilidadesyddhh/>. Acceso: 11/09/2020.

Camarotti, A. Wald, G. Capriati, A., y Kornblit, A (2018). Modelo integral comunitario para prevenir y abordar problemáticas de salud adolescente. *Salud Colectiva*, 14(3):545-562. [En línea] Disponible en: <http://revistas.unla.edu.ar/saludcolectiva/article/view/1768>. Acceso: 11/09/2020.

Capriati, A., Kornblit, A.L., Wald, G., y Camarotti, A.C. (2018). El trabajo comunitario en salud con jóvenes. Experiencias de prevención, promoción y protección. En Paiva, V. *et al. Prevención, Promoción y Cuidado. Enfoques de vulnerabilidad y derechos humanos*. Buenos Aires: Teseo (241-270). [En línea] Disponible en: <https://www.teseopress.com/vulnerabilidadesyddhh/>. Acceso: 11/09/2020.

Capriati, A.J., Kornblit, A.L., Camarotti, A.C. y Wald, G. (2019). Abordaje integral y comunitario frente al abuso sexual infante adolescente. UNICEF Argentina.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2020a). Estudio Económico de América Latina y el Caribe (LC/PUB.2020/12-P). Santiago de Chile. [En línea] Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46070/89/S2000371_es.pdf. Acceso: 03/02/2021.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2020b). *Cuidados y mujeres en tiempos de COVID-19: la experiencia en la Argentina*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/153). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Curotto, M., Barletta, P., Paolino, M., y Arrossi, S. (2017). La perspectiva de los agentes sanitarios sobre la incorporación programática de la autotoma del test de VPH. *Cadernos de Saúde Pública*, 33(4). <https://doi.org/10.1590/0102-311x00138515>

Instituto del Conurbano (2020). El Conurbano en Cuarentena: tercer informe sobre relevamiento en barrios populares. Universidad Nacional de General Sarmiento. Julio. [En línea] Disponible en: <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/09/El-Conurbano-en-la-Cuarentena-III.-Tercer-informe-de-relevamiento.-Final.pdf>. Acceso: 11/09/2020.

Kornblit, A. (2000). Sida. Entre el cuidado y el riesgo. Buenos Aires: Alianza Estudio.

Kornblit, A. (2004) Nuevos estudios sobre drogadicción: consumo e identidad. Buenos Aires: Biblos.

Kornblit, A. (2020). Lagunas en la estrategia de gestión frente a la pandemia por COVID-19. [Manuscrito no publicado] Diciembre.

Mann, J., y Tarantola, D. J. N. (Eds.). (1996). *AIDS in the world II*. Nueva York, Estados Unidos: Oxford University Press.

Ministerio de Economía. (2020). Mensaje de remisión del proyecto de Ley de Presupuesto 2021. [En línea] Disponible en: <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2021/mensaje/mensaje2021.pdf> f. Acceso: 03/02/2021.

OIT (Organización Internacional del Trabajo) y ONU Mujeres. (2020). Economía del cuidado: Argentina integra un programa mundial para promover el trabajo decente de las mujeres. [En línea] Disponible en: https://www.ilo.org/buenosaires/noticias/WCMS_744057/lang--es/index.htm. Acceso: 03/02/2021.

Paiva, V. (2018). Escenas de la vida cotidiana. Metodologías para comprender y disminuir la vulnerabilidad en la perspectiva de derechos humanos. En Paiva, V. *et al. Prevención, Promoción y Cuidado. Enfoques de vulnerabilidad y derechos humanos*. Buenos Aires: Teseo (141-202.). [En línea] Disponible en: <https://www.teseopress.com/vulnerabilidadesyddhh/>. Acceso: 11/09/2020.

Pecheny, M. (2013). Desigualdades Estructurales, Salud de Jóvenes LGBT y Lagunas de Conocimiento: ¿Qué Sabemos y qué Preguntamos? *Temas em Psicologia*, Vol. 21, nº 2, p.961-972.

Sícoli, J.L., y Nascimento, P.R. (2003). Promoção de saúde: concepções, princípios e operacionalização. *Interface - Comunicação, Saúde, Educação*, 7(12), 101-122. <https://dx.doi.org/10.1590/S1414-32832003000100008>

UNICEF. (2020). Segunda encuesta de percepción y actitudes de la población. Impacto de la pandemia y las medidas adoptadas por el gobierno sobre la vida cotidiana de niñas, niños y adolescentes. [En línea] Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/comunicados-prensa/segunda-encuesta-rapida-pobreza>. Acceso: 11/09/2020.

Alejandro Capriati es sociólogo y doctor en ciencias sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeña como Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y Profesor en la Carrera de Sociología en la UBA. Ha dirigido y participado en proyectos de investigación en temas de salud, derechos, género y juventudes.

Lucila Szwarc. Lic en Sociología (UBA). Magister en Género, Política y Sexualidad (EHESS, París). Dra. en Ciencias Sociales (UBA). Ex-Becaria CONICET Tipo I y II. Fue docente en la UNSAM (2015-2019) y en la UNPAZ (2019) (Diplomatura "Feminismos del presente: desafíos teóricos y políticos"). Desde el 2008 se desempeña como investigadora becaria en el área de Salud, Economía y Sociedad del CEDES donde lleva a cabo diversos proyectos sobre salud sexual y reproductiva y sexualidades.

Polarización Política y Muertes por COVID-19

Por Lucas González¹

La pandemia del COVID-19 impactó a todas las regiones del globo, pero no afectó a todos los países de la misma manera. Países similares en muchas características demográficas o socioeconómicas tienen cantidades de muertes por COVID-19 muy diferentes. Los países escandinavos son particularmente llamativos: Suecia tiene (hasta la fecha en que se escribió este trabajo) una tasa de muertes por COVID por millón de habitantes casi once veces más alta que la de Noruega y tres veces la de Dinamarca (Noruega tiene 120 muertes por millón, Dinamarca 415, pero Suecia llega a 1313). Estados Unidos tiene una tasa que es dos veces y media más alta que el promedio del continente americano (1639 versus 649 muertes por millón). Con un 4,23 por ciento de la población mundial, Estados Unidos tiene más del 20 por ciento de los muertos por la enfermedad. Latinoamérica no escapó a estas variaciones. La tasa de Brasil (1383) es 6 veces la de Uruguay (228). La de Perú (1522), casi 7 veces.

¿Por qué existe esta enorme variación entre casos, sobre todo teniendo en cuenta que algunos países son relativamente similares entre sí en muchos aspectos sociodemográficos? Es difícil responder esta pregunta con precisión teniendo en cuenta que la pandemia está aún en curso. Sabemos algunas cosas: los países con poblaciones de mayor edad o con proporciones altas de habitantes con enfermedades preexistentes (como, por ejemplo, diabetes, hipertensión u obesidad) tienen más muertes. Seguramente muchos otros factores epidemiológicos que todavía no conocemos explican algo de la enorme variación en la mortalidad del virus entre países. Estudios recientes indican que la población latina, afroamericana y los pueblos originarios en Estados Unidos tienen más del triple de mortalidad por COVID-19 que los blancos (APM Research Lab 2020). También hay una enorme cantidad de azar y de factores idiosincráticos. En algunos casos, una persona que no tenía síntomas, o que no

quiso hacer cuarentena, y fue una supercontagadora incidió mucho en la propagación de la enfermedad.

Ahora bien, analizando los patrones de variación anteriores podemos pensar que además de factores epidemiológicos, demográficos y de eventos aleatorios desafortunados, las decisiones de los gobiernos también pueden haber incidido en los resultados (Bennouna et al. 2020). Los gobiernos tomaron decisiones para enfrentar la enfermedad. Algunos lo hicieron rápido y en línea con las recomendaciones de la OMS, otros las dilataron, un tercer grupo no tomó decisiones o tomó decisiones contradictorias, y finalmente algunos tomaron decisiones contrarias a esas recomendaciones. Podemos imaginar que algunas de esas decisiones tuvieron efectos en la cantidad de muertes.

Este trabajo pretende analizar qué gobiernos tuvieron mejores resultados (hasta ahora) o más precisamente, explorar si hay algunas características políticas que nos permitan identificar a los países que tuvieron mejores y peores resultados.

Datos

Este trabajo analiza la cantidad de muertes atribuidas a COVID-19 en 168 países del mundo, reportadas por el *European Centre for Disease Prevention and Control*, en relación con varias variables políticas (extraídas de la base de V-Dem).¹ Se incluyen algunos controles demográficos y socioeconómicos por país (densidad de población, edad mediana, porcentaje de la población de 65 años de edad o más, PBI per cápita, prevalencia de diabetes y camas de hospital por cada mil habitantes) publicados en *Our World in Data*. Los valores están actualizados al 22 de marzo de 2021.²

¹ Extraídas de <https://www.v-dem.net/>; versión 11, actualizada en 2020. Futuros trabajos podrían sumar algunos otros controles, como por ejemplo niveles de desigualdad, porcentaje de la población afroamericana o de pueblos originarios, junto con mejores indicadores de capacidad estatal. Debido a valores perdidos en las variables analizadas, la cantidad de casos en los modelos varían entre 141 y 147, dependiendo de la especificación.

² Se realizaron tres actualizaciones de los datos durante 2020 en versiones previas y una en 2021; los resultados mostraron notable estabilidad en relación a las principales variables.

Sabemos que los datos de personas infectadas o muertes atribuidas a COVID-19 tienen varios problemas. En primer lugar, la enfermedad es reciente y todavía no tenemos información suficiente para tener análisis epidemiológicos precisos. Además, numerosos especialistas que estudian enfermedades infecciosas denuncian sub-reportes en la cantidad de enfermos y muertes en muchos países. La cantidad de casos reportados depende mucho de la cantidad de pruebas realizadas y hay países que han hecho muchas pruebas y otros muy pocas. Esto produce una gran subestimación en los contagios del virus y, muy probablemente, en las muertes. Finalmente, los resultados de algunos países están en pleno cambio, sobre todo en aquellos donde la cantidad de muertes está subiendo mucho.

Por todo ello, debemos analizar los resultados con prudencia y no apresurar conclusiones, ya que estos pueden cambiar sustantivamente en el corto plazo. Pero también es cierto que ya tenemos información del primer año de la enfermedad y que no podemos quedarnos a esperar información más precisa (que posiblemente no llegue, sobre todo de varios países en desarrollo), sin analizar si hay decisiones que mejoran la situación o empeoran la tragedia en un país.

Teniendo en cuenta estas (y otras posibles) limitaciones en los datos y usándolos con prudencia en el análisis debido a la dinámica en sus cambios, varios especialistas recomiendan analizar la cantidad de muertes totales atribuidas al COVID-19 por cada millón de habitantes. Este dato, con lo limitado y cambiante que es todavía, tiene menos sub-reporte que la cantidad de infectados. Los patrones generales de este indicador parecen ser relativamente claros. Hay lugares en donde pudimos ver sistemas de salud colapsados y entierros masivos, mientras que en otros lugares eso no sucedió (Beech et al. 2020). Aun teniendo en cuenta los problemas de subestimación, es claro que Estados Unidos y Brasil no pasaron por lo mismo que Canadá, Argentina o Uruguay (al menos todavía).

Regímenes Políticos, Instituciones y COVID-19

Volvamos a la pregunta del comienzo: ¿Qué características tienen los gobiernos que tuvieron más (y menos) muertes por COVID-19? Dicho de otra manera, ¿hay factores políticos relacionados con muertes por COVID-19? Si es así, ¿cuáles son? El trabajo intenta analizar si las características y las decisiones de los gobiernos lograron algunas diferencias sustantivas.

Algunas publicaciones argumentaron que los gobiernos autoritarios respondieron mejor a la pandemia, al menos inicialmente (Cepaluni et al. 2020; Cheibub et al. 2020). Ello podría ser así porque estos gobiernos pueden imponer restricciones más estrictas a sus habitantes, de manera más rápida y controlarlas más férreamente (por ejemplo, mediante el rastreo de contactos), lo que podría generar menos muertes. También es cierto que estos países tienden a ser menos transparentes en el manejo información y que algunos de ellos tienen menos vínculos con el resto del mundo (lo que los expone menos a la enfermedad). Sin embargo, las decisiones de los gobiernos también necesitan de información precisa y del cumplimiento de la sociedad, para lo cual es necesario cierto apoyo político, y quizás algo de confianza y legitimidad. Los gobiernos democráticos podrían estar mejor preparados para esto último que los autoritarios.

Luego de analizar diferentes indicadores de régimen (de Polity V y V-Dem) y controlando por factores socioeconómicos y demográficos, los resultados no reportan una clara relación entre régimen político y muertes por COVID-19.³ Por un lado, los datos de Polity V indican que los regímenes más democráticos tienden a tener algo más muertes más que los autoritarios (al menos en el periodo bajo análisis), pero esta relación está muy cerca del límite de la significancia estadística para todos los casos de la muestra y la relación desaparece para los países del continente americano. Tampoco hay relación si usamos los datos de V-Dem, que están más actualizados⁴ (ver Tabla 1). Estas

³ El trabajo analiza los datos con herramientas de estadística descriptiva y modelos de regresión lineal simple. Se compararon los resultados con modelos que usan los logaritmos naturales de la variable dependiente y de algunas variables independientes clave para normalizar los datos. Los resultados no cambian sustantivamente y los errores estándares son similares, pero al perderse algunos casos, se reportan los modelos sin logaritmos en la Tabla 1 (solo se mantienen para PBI ya que sus valores se distribuyen de manera poco normalizada). Se hicieron algunos análisis estándar de robustez y no se superan los umbrales aceptables de heterocedasticidad (el error está normalmente distribuido) y de autocorrelación entre las variables independientes.

⁴ Los datos de Polity V están actualizados hasta 2018, por lo que hay un desfase entre los datos de régimen político y los de muertes por COVID-19, por lo que los resultados deben tomarse con cautela. Los datos de V-Dem están actualizados hasta 2020,

inconsistencias posiblemente surgen porque dentro del grupo de países autoritarios hay países con pocas muertes (como Cuba o Singapur) y otros con muchas (como Irán). Lo mismo pasa, obviamente, entre los democráticos.

Habiendo establecido que no hay una relación precisa entre régimen político y muertes por COVID-19, el trabajo analiza algunas características de los países democráticos para identificar si algunos tienen más o menos muertes. Podríamos esperar que los países que tienen democracias más consolidadas tengan menos muertes, ya que es probable que sus gobiernos cuenten con burocracias más informadas y eficientes y tengan mejores mecanismos de control de sus dirigentes. Además, podrían ser más sensibles a los reclamos de sus votantes, que pueden exigirles mejores resultados de política pública o les retirarán apoyo electoral.

A pesar de estas expectativas, los países que tienen democracias más consolidadas (con estados de derecho más sólidos, instituciones de control horizontal más robustas y sistemas de partidos más institucionalizados) no tienen menos (o más) muertes por COVID-19 que los que tienen democracias menos robustas (ver Tabla 1).

Tampoco aparece una relación clara entre federalismo, otra institución política clave, y muertes por COVID-19. Los sistemas federales tienen desafíos de coordinación política entre el nivel federal y los gobiernos subnacionales, que suelen tener autonomía en decisiones de política pública, entre ellas, las de salud. Hemos visto algunos gobernadores o intendentes (alcaldes) que resistieron las decisiones del ejecutivo nacional, ya sea porque se opusieron a las medidas tomadas o porque decidieron tomarlas frente a la indecisión del gobierno nacional. En Brasil y Estados Unidos algunos gobernadores desafiaron abiertamente al presidente debido a la falta de acción en relación al distanciamiento físico y a la mala gestión de la política de salud del gobierno federal (Greer et al. 2020). Esas tensiones entre gobierno federal y los subnacionales parecen haber sido particularmente fuertes en Estados Unidos

por lo que estos resultados pueden ser más precisos que los anteriores.
(Para un detalle de los datos, ver: <https://www.v-dem.net/en/data/reference-material-v11/>).

durante el gobierno de Donald Trump: el gobierno federal pasó la responsabilidad a los estados y éstos tomaron decisiones descoordinadas, atomizadas en diferentes direcciones, a veces contradictorias (Bowling et al. 2020; Kettl 2020). La descoordinación y las contradicciones en las políticas públicas de salud pueden generar más muertes por COVID-19. Pero también cabe otra posibilidad: si el gobierno federal se resiste a tomar decisiones en materia de salud pública en la pandemia, la posibilidad de que los estados puedan desviarse de la política federal imponiendo políticas más estrictas podría tener el efecto opuesto, al menos en sus distritos.

Si bien los países federales parecen haber tenido más muertes por millón de habitantes que los países no federales (un prueba de t de Student reporta que la diferencia es de 426 versus 710 muertes por millón), esa relación desaparece cuando controlamos por terceras variables (ver Tabla 1). En el grupo de países con muchas muertes hay algunos federales (como Estados Unidos y Brasil), pero también unitarios (como Perú o Chile). Lo mismo sucede en el grupo de países con menos muertes: algunos son federales (como Canadá) y otros unitarios (como Uruguay o Paraguay). También hay mucha variación en el tiempo en algunos países federales, que tuvieron mucha coordinación inicial y pocas muertes, pero después aumentaron la tasa de mortalidad (Argentina).

Todo esto parece indicar que ni el tipo de régimen, ni estas instituciones de la democracia (mejor estado de derecho, sistemas de partidos más institucionalizados, mejores mecanismos de control, federalismo) parecen ser muy útiles para diferenciar claramente los países que tuvieron más y menos muertes por COVID-19. Algunos estudios apoyan esta conclusión (Cheibub et al. 2020). Si esto es así, en lugar de analizar los países de acuerdo a las características de sus instituciones, quizás valga la pena analizarlos según las características de sus gobiernos. Entre los gobiernos democráticos, ¿qué características tienen y qué decisiones tomaron los que tuvieron mejores y peores resultados en la pandemia?

La pandemia puso en evidencia posiciones muy diferentes sobre el rol que podían tomar los gobiernos. Podemos simplificar dos posiciones que parecen

haber surgido detrás de las históricas divisiones ideológicas entre izquierda y derecha y las tensiones entre proteger vidas y preservar la libertad individual y del mercado. Es también la disyuntiva entre “proteger vidas y proteger los medios de subsistencia” (Cheibub et al. 2020). Aquí se entiende por izquierda y derecha posiciones distintas, polares, respecto del rol que debería tener el estado en la economía y en relación a la defensa de derechos individuales o colectivos.

Los gobiernos de posiciones ideológicas más cercanas a la derecha rechazaron la intervención del estado en la pandemia. Algunos resaltaron, por un lado, la necesidad de no afectar derechos individuales (por ejemplo, a la libre circulación y movimiento y practicar sus religiones) y fundamentalmente, por el otro, no intervenir en la actividad económica a través de restricciones a la producción (por ejemplo, cerrando industrias o negocios no esenciales) y a la circulación de bienes o de personas que debían trabajar en diversas actividades económicas. Estos gobiernos buscaron garantizar libertades individuales y defender el funcionamiento del mercado sin intervención del gobierno (o con la menor posible).

Los gobiernos de posiciones ideológicas más cercanas a la izquierda, por el contrario, defendieron la intervención del estado mediante, al menos, dos tipos de medidas: por un lado, restricciones a la circulación y la prohibición de ciertas actividades sociales y económicas; y por el otro, implementando medidas fiscales de apoyo a las personas o a sectores económicos durante estas restricciones. Por supuesto que estas dos posiciones son simplificaciones y en la realidad los gobiernos combinaron algo de ambas, pero la mayoría más orientados hacia una u otra, según sus posiciones ideológicas.

Además de tener distintas posiciones ideológicas, también podemos pensar que los gobiernos de derecha e izquierda responden a distintos intereses o tipos de coaliciones. La ideología de los gobiernos y partidos no se define en abstracto, como si fuese un ejercicio intelectual, sino en relación a intereses sectoriales.

A grandes rasgos, podemos imaginar dos tipos de coaliciones de gobiernos. Por un lado, hay coaliciones de gobierno más propensas a contar con

el apoyo de los “grandes negocios”, incluyendo el lobby financiero, energético, industrial, inmobiliario, comercial y agrícola-ganadero. Algunos de estos sectores fueron claros en que no querían que el gobierno imponga restricciones al funcionamiento de la economía de mercado. En particular, las grandes cadenas comerciales y empresas industriales no quisieron que sus negocios o fábricas cierren (o que lo hagan la menor cantidad de días posibles). Varios inversionistas del sector financiero reclamaron que la economía no se paralice, alertando que los efectos negativos de las restricciones podrían ser demasiado grandes.

Por el otro lado, hay gobiernos de “base obrera” que tienen como aliados a los principales sindicatos y una gran parte del apoyo electoral de trabajadores industriales, de servicios y de la economía informal. Estos sectores reclamaron restricciones al desplazamiento de trabajadores por temor a contagios masivos y ayuda económica de parte del estado. A medida que llegaba más información de los patrones de contagio del virus fue claro que, además del personal médico, trabajadores en el sector de servicios fueron mucho más proclives a ser afectados por el virus.

Si bien las democracias y algunas de sus principales instituciones no se relacionan claramente con mejores resultados en la pandemia, ¿alguno de estos dos tipos de gobiernos democráticos tuvieron más muertes por COVID-19? Los datos indican que los gobiernos de derecha en el continente, que tomaron medidas para proteger la economía, han tenido más muertes por la enfermedad que los países con gobiernos de izquierda: 770 contra 495 muertes por millón, respectivamente⁵ (estos resultados son confirmados en los modelos de regresión, que son particularmente robustos y significativos para el continente; ver Tabla 1).

Los países con más alta cantidad de muertes por COVID-19 en el continente durante el primer año de la pandemia estuvieron en manos de gobiernos de derecha: Perú, Chile, Bolivia (durante el gobierno de Jeanine Áñez), Estados Unidos (durante el gobierno de Donald Trump) y Brasil. Entre los países

⁵ Estos resultados son el promedio de muertes por millón de habitantes atribuidas a COVID-19 de los países por encima de la media del valor de ideología de izquierda y derecha en la base de V-Dem.

con menos muertes hay partidos de ideologías de izquierda o con base obrera, como Costa Rica, y países no democráticos de izquierda, como Cuba. Por supuesto que también podemos incluir países gobernados por partidos de base obrera que tuvieron pocas muertes durante los primeros seis meses de la pandemia y luego las aumentaron mucho, como Argentina; u otros hacia la izquierda del espectro ideológico que las mantuvieron altas gran parte del tiempo, como México.

La coalición sectorial que apoya a Jair Bolsonaro (llamada de las 3 b: bala, biblia y buey) representa los intereses de varios sectores, entre ellos el agrícola ganadero y algunas grandes industrias y cadenas comerciales, por ejemplo aquellas integradas en el movimiento Brasil 200 y algunos empresarios de la poderosa Federación Industrial de São Paulo. El gobierno de Donald Trump fue apoyado por una coalición de “grandes negocios” relativamente similar, que incluiría, además, lobbies del sector energético y financiero. Podemos imaginar que estos gobiernos hayan preferido “proteger” la economía durante los meses clave de la pandemia. Trump llegó a declarar en twitter que “Joe Biden cerrará todo nuestro país” y que “el plan de Biden acabará con el sueño americano.” Lo hicieron no sólo por razones ideológicas; respondían también a los intereses sectoriales que los apoyan (o presionan).

Los partidos opositores a ambos presidentes tienen bases obreras y vínculos con las principales centrales de trabajadores y sindicatos: el *Partido dos Trabalhadores* (PT), principal partido de oposición a Bolsonaro, tiene un origen sindical y mantuvo estrechos vínculos con la Central Única de los Trabajadores durante su historia. A pesar de tener un origen muy distinto, el Partido Demócrata de los Estados Unidos ha tenido tradicionales vínculos con los principales sindicatos y sus bases obreras, al menos desde el *New Deal* (pero también es importante aclarar que el papel de los sindicatos en el Partido Demócrata de Estados Unidos ha sido mucho más débil y menos central que en el caso del PT a lo largo del tiempo). Tanto el PT como el Partido Demócrata reclamaron mayor intervención del estado en la pandemia, no sólo en materia de restricciones para limitar los contagios entre trabajadores sino también en ayuda económica para apoyar a los sectores populares. Gobernadores y alcaldes de

estos partidos entraron en abierta oposición a las medidas tomadas (o a las medidas no tomadas) por los dos presidentes. Las divisiones partidarias fueron claras desde el comienzo: de los primeros diez gobernadores de Estados Unidos que emitieron órdenes de quedarse en casa, nueve fueron demócratas; hasta octubre de 2020, de los siete estados que nunca aprobaron esa decisión, todos tuvieron gobernadores republicanos (Kincaid y Leckrone 2020; Cillizza 2020). El sistema federal no parece haber sido una institución relevante para explicar diferencias en la cantidad de muertes entre países del continente, pero en casos como Brasil y Estados Unidos éste dio espacios institucionales para profundizar más aún a las divisiones partidarias y la fragmentación en las políticas de salud. El mayor diálogo y la mejor coordinación entre presidente y gobernadores, aún entre partidos opositores (como sucedió en Argentina o Canadá), pudo haber mitigado esta combinación.

Esto nos lleva a un último punto. No solo parece ser clave la ideología de los partidos y los gobernantes, sino también la distancia relativa que hay entre ellos y la oposición. Esta distancia es lo que usualmente se llama polarización. Cuanto más polarizados estén los partidos y el sistema de partidos, tanto más probable es que se extremen las posiciones en defensa y oposición a la intervención del estado en la pandemia. Algunas medidas, no sólo las cuarentenas estrictas, sino hasta el uso de máscaras, incluyendo las opiniones de expertos y científicos también se politizan cuando hay polarización.

Si gobiernan presidentes de derecha y el debate está muy polarizado, la izquierda tendrá menos capacidad de influir en las medidas en defensa de las y los trabajadores. En contextos como éste, los gobiernos de derecha tienen más incentivos para tomar medidas más radicalizadas en relación con lo que demandan sus aliados sectoriales. El subcomité de crisis de coronavirus en la Cámara de Representantes de Estados Unidos publicó un informe, citado por la revista *Nature*, que documenta 47 casos en los que los científicos del gobierno fueron silenciados, ignorados o sus recomendaciones modificadas durante el gobierno de Trump. Además, la misma revista indica que la politización de la pandemia ha hecho que algunos científicos de carrera renunciaran a sus posiciones en el gobierno (Viglione 2020). Las prestigiosas Academia Nacional

de Ciencias y la Academia Nacional de Medicina de Estados Unidos emitieron una dura declaración claramente dirigida al presidente Trump: “consideramos que los informes e incidentes de politización de la ciencia, en particular la omisión de pruebas y consejos de los funcionarios de salud pública y la burla de los científicos del gobierno, son alarmantes” (Mervis 2020).

Si la izquierda gobierna, la derecha tendrá menos incidencia en las medidas para defender los intereses de sus sectores aliados y esto, quizás, pueda tener consecuencias en el desempeño de la economía, como se reclama desde estos sectores (un análisis que está más allá de los objetivos de este trabajo), pero también menos apoyo a las medidas de los gobiernos y un posible aumento en el número de muertes.

El caso argentino es descriptivo de los problemas asociados a la polarización. Al comienzo de la pandemia, el gobierno de Fernández pudo coordinar políticas, sentando en la mesa de negociación a gobernadores oficialistas y opositores. Estos acuerdos en la política tuvieron como correlato bastante legitimidad y apoyo en la sociedad; y buenos resultados iniciales. Quizás producto del agotamiento de la población por la larga cuarentena o de la necesidad de salir a trabajar de muchos sectores sociales (esto debería ser estudiado en más profundidad), lo que se evidencia en este caso es que hubo un progresivo aumento del desacuerdo entre opositores y oficialistas respecto de las medidas a tomar frente a la pandemia. Algunos sectores decidieron hacer uso político de estos desacuerdos, cuestionar las políticas del gobierno y polarizar el debate. No es llamativo que esta polarización también coincida con un fuerte aumento de las muertes en Argentina.

Los datos indican algo importante. Si analizamos los 145 países de la muestra, cuando gobiernan los partidos de derecha y la polarización aumenta, sube dramáticamente la cantidad de muertes por COVID-19. Ceteris paribus, un aumento de 1 punto en la (escala de -4 a +4 en el índice de) polarización durante un gobierno de derecha se relaciona con un aumento de 180 muertes por millón de habitantes (poco menos de la mitad de la media de muertes de los países del mundo en la muestra) (ver Gráfico 1). Este valor llega a 625 muertes por millón

en el continente (valor muy cercano a la media de la región). Esta relación es robusta y estadísticamente significativa. Dicho de manera más simple: cuanto más polarizados están los gobiernos de derecha, mayor es la cantidad de muertes por COVID-19. Y si bien la cantidad de muertes sube cuando gobierna la derecha, éstas bajan cuando gobierna la izquierda.⁶

Comentarios Finales

Las posibles respuestas a la pregunta de por qué el virus devastó a algunos países, regiones o ciudades y a otros no son fundamentales para comprender las opciones políticas que tienen los gobiernos para hacer frente a la enfermedad.

Los datos son parciales, imprecisos, pero reportan algo: los gobiernos que decidieron proteger al mercado y no intervenir en defensa de la salud de la mayoría de su población efectivamente tuvieron más muertes por COVID-19. Y tuvieron más aún aquellos que polarizaron el discurso político. A pesar de que las muertes están aumentando todavía en muchos países, este trabajo identificó algunas características comunes en aquellos que ya tuvieron muchas durante el primer año de la pandemia. Y aún cuando los gobiernos que decidieron intervenir en defensa de la salud de la mayoría de su población puedan tener más muertes en el futuro (otros análisis darán cuenta de eso), sus gobiernos han sido más propensos a ganar tiempo para evitar el desborde de sus sistemas sanitarios (algo que afecta mucho más a los sectores más vulnerables) y han tomado algunas medidas redistributivas.

Los gobiernos tienen en sus manos la decisión política de hacer algo para proteger la salud y la vida de las personas, sobre todo de las más vulnerables, y redistribuir recursos a los sectores más desprotegidos, o si, por el contrario, van a favorecer una vez más a los grandes negocios y la creciente, ya escandalosa, concentración de la riqueza.

⁶ Futuros trabajos podrán evaluar mejor estos resultados, indagando las posibles razones por las que estos gobiernos tuvieron una mejor gestión de la pandemia, evaluando también el rol de las restricciones, la redistribución y la asistencia social.

Esto también implica que los gobiernos decidan si van a continuar con la política de polarización, división y apoyo a intereses sectoriales o si, por el contrario, van a asumir la responsabilidad de generar consensos básicos sobre cómo se garantizan condiciones para una vida digna a la población de un país.

.....

Referencias

APM Research Lab, "The Color of Coronavirus," 12 de noviembre de 2020.

Beech, Hannah, Alissa Rubin, Anatoly Kurmanaev y Ruth Maclean, "The Covid-19 Riddle: Why Does the Virus Wallop Some Places and Spare Others?" New York Times, 5 de mayo de 2020.

Bennouna, Cyril, Agustina Giraudy, Eduardo Moncada, Eva Rios, Richard Snyder, and Paul Testa, "Policy Coordination in Presidential Federations during the Pandemic: Explaining Subnational Responses to Covid-19 in Brazil, Mexico, and the United States," mimeo, 2020.

Cepaluni, Gabriel, Michael Dorsch, and Réka Branyiczki, "Political Regimes and Deaths in the Early Stages of the COVID-19 Pandemic," Disponible en SSRN 3586767 (2020).

Cillizza, Chris, "7 governors still haven't issued stay-at-home orders. Here's why," CNN, April 13, 2020. En: <https://edition.cnn.com/2020/04/13/politics/asa-hutchison-arkansas-coronavirus/index.html>

Cheibub, Jose A., Ji Yeon Jean Hong, and Adam Przeworski, "Rights and Deaths: Government Reactions to the Pandemic," Disponible en SSRN 3645410 (2020).

Greer, Scott L., Elizabeth J. King, Elize Massard da Fonseca, and Andre Peralta- Santos, "The Comparative Politics of COVID-19: The Need to Understand Government Responses," Global Public Health 15:9, 1413-1416 (2020). DOI: 10.1080/17441692.2020.1783340

Kettl, Donald, "States Divided: The Implications of American Federalism for Covid-19," Public Administration Review 80:4, 595-602. (2020).

Kincaid, John, and J. Wesley Leckrone, "Federalism and the COVID-19 crisis in the United States of America," Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad 19, 48-49 (2020).

Mervis, Jeffrey, "Trump has shown little respect for U.S. science. So why are some parts thriving?," Science, 14 de octubre de 2020.

Viglione, Giuliana, "Four ways Trump has meddled in pandemic science — and why it matters," Nature, 3 de noviembre de 2020.

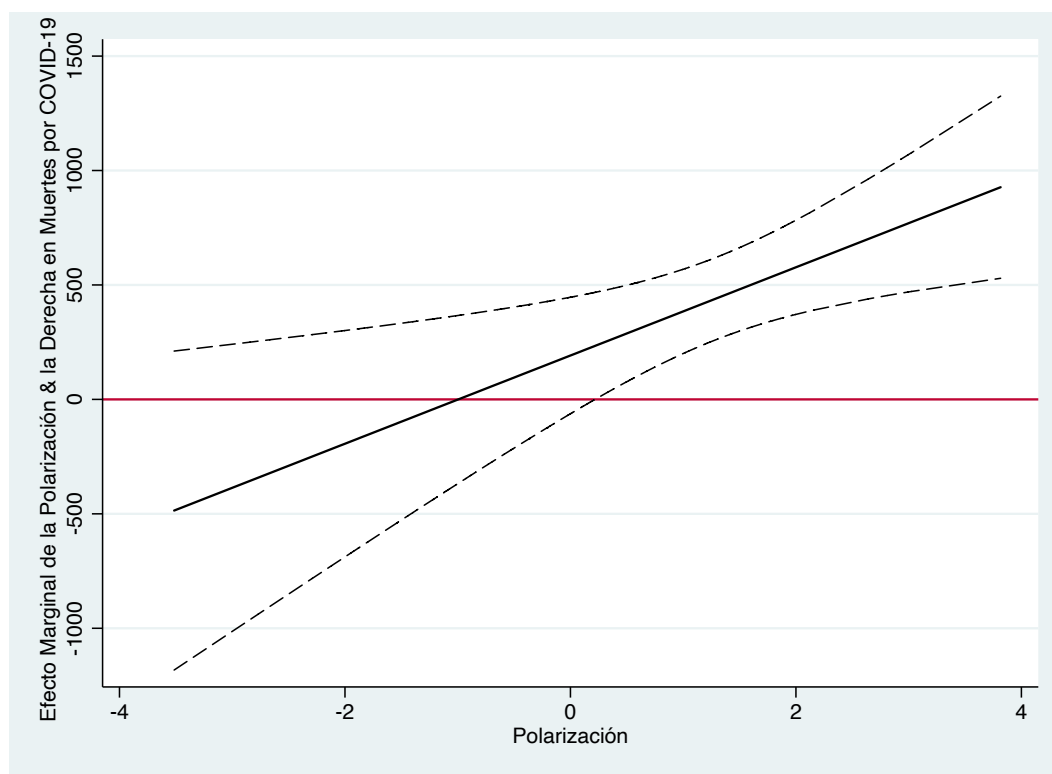
Tabla 1
Resumen de los Resultados de la Regresiones de OLS

Variables	Relación con Cantidad de Muertes por COVID-19 para todos los países	Relación con Cantidad de Muertes por COVID-19 para los países del continente americano	Modelo Completo (ver Anexo Metodológico Online*)
Índice de Democracia (Polity V)	Positiva, significativa	Sin relación	Modelo 1 (a y b)
Índice de Democracia (V-Dem)	Sin relación	Sin relación	Modelo 2 (a y b)
Estado de Derecho	Sin relación	Sin relación	Modelo 3 (a y b)
Rendición de Cuentas Horizontal	Sin relación	Sin relación	Modelo 4 (a y b)
Institucionalización de los Partidos	Sin relación	Sin relación	Modelo 5 (a y b)
Federalismo	Sin relación	Sin relación	Modelo 6 (a y b)
Ideología de Izquierda	Sin relación	Negativa, significativa	Modelo 7 (a y b)
Ideología de Derecha	Sin relación	Positiva, significativa	Modelo 8 (a y b)
Polarización	Positiva, significativa	Positiva, significativa	Modelo 9 (a y b)
Densidad de Población	Negativa, significativa (en la mayoría de los modelos)	Sin relación	Control en todos los modelos
Edad Mediana	Sin relación	Sin relación	Ídem
% de Población de 65 años o más	Positiva, significativa (en la mayoría de los modelos)	Sin relación	Ídem
PIB per cápita (ln)	Sin relación	Sin relación	Ídem
Prevalencia de Diabetes	Sin relación	Sin relación	Ídem
Camas de Hospital por Mil Hab.	Negativa, significativa (en la mayoría de los modelos)	Sin relación	Ídem

*Resultados completos en el Anexo Metodológico online en: <https://conicet-ar.academia.edu/LucasGonzalez>

Gráfico 1

Efecto Marginal de la Polarización y de un Gobierno de Derecha en Muertes por COVID-19 en los 145 Países de la Muestra



ⁱ Agradezco a Ángel Álvarez, Romina Del Tredici, Germán Lodola, Andrés Malamud, Marcelo Nazareno, Julio Saguir y Richard Snyder por comentarios a versiones previas del trabajo. Cualquier error es responsabilidad del autor.

Anexo

Metodológico

Tabla 1
Resultados de la Regresión Lineal Simple (OLS)

Variables	Modelo 1 ^a (todos los países)	Modelo 1b (continente americano)	Modelo 2 ^a (todos los países)	Modelo 2b (continente americano)
Índice de Democracia (Polity V)	15.32293* (8.236207)	77.92868 (42.72057)	--	--
Índice de Democracia (V-Dem)	--	--	79.75977 (234.2453)	665.4476 (696.9191)
Densidad de Población	-.1143915** (.0572224)	-1.448757 (1.044287)	-.1304576 (.057424)	-.9921074 (.9083858)
Edad Mediana	25.59822 (16.97726)	-.7811237 (62.55094)	25.47554 (17.0313)	-6.126327 (65.37371)
Porcentaje de la Población de 65 años o más	22.43957 (20.38732)	-78.82559 (83.04361)	32.99704 (20.78667)	-58.5722 (85.28106)
PIB per cápita (ln)	39.59793 (61.20343)	440.6462 (281.6495)	9.359119 (64.25876)	335.7748 (289.1077)
Prevalencia de Diabetes	-7.073037 (13.10902)	-66.12743 (48.73017)	-8.67628 (13.44152)	-42.82683 (48.77595)
Camas de Hospital por Mil Habitantes	-32.01631 (22.44232)	1.948038 (134.219)	-40.05279* (22.94888)	57.27351 (121.5848)
Constante	-758.1435** (370.1647)	-2656.166 (2060.274)	-501.8915 (368.4059)	-1755.997 (2109.234)
Observaciones	141	25	147	26
R ²	0.46	0.45	0.44	0.39

Variable dependiente: cantidad de muertes atribuidas a COVID-19 por cada millón de habitantes. Coeficientes de regresión no estandarizados. Errores estándar reportados entre paréntesis. *p<0.100; **p<0.050; ***p<0.010.

Tabla 1 (cont.)
Resultados de la Regresión OLS

Variables	Modelo 3 ^a (todos los países)	Modelo 3b (continente americano)	Modelo 4 ^a (todos los países)	Modelo 4b (continente americano)
Estado de Derecho	-86.58448 (178.5591)	543.1483 (586.5668)	--	--
Rendición de Cuentas Horizontal	--	--	38.06156 (53.43699)	198.3533 (140.2165)
Densidad de Población	-.1315676** (.0570734)	-.9264775 (.9202841)	-.1295463* (.0571413)	-1.109797 (.8787174)
Edad Mediana	23.67967 (16.83361)	-14.98246 (67.35328)	25.85011 (16.85574)	-9.361877 (63.56199)
Porcentaje de la Población de 65 años o más	38.95602** (19.4245)	-51.69829 (84.43426)	31.57445 (19.63682)	-52.46145 (81.80452)
PIB per cápita (ln)	27.47959 (64.82468)	343.7698 (289.2333)	6.088036 (62.40162)	350.4588 (280.7799)
Prevalencia de Diabetes	-11.11065 (13.17482)	-49.44621 (49.43227)	-7.548023 (13.34499)	-30.13685 (48.21357)
Camas de Hospital por Mil Habitantes	-44.50428* (22.80849)	55.50227 (122.1956)	-37.88711 (22.93282)	69.31277 (116.7312)
Constante	-553.7701 (373.6756)	-1557.905 (2143.395)	-471.5165 (370.7961)	-1764.509 (2046.231)
Observaciones	147	26	147	26
R2	0.44	0.39	0.44	0.42

Variable dependiente: cantidad de muertes atribuidas a COVID-19 por cada millón de habitantes. Coeficientes de regresión no estandarizados. Errores estándar reportados entre paréntesis. *p<0.100; **p<0.050; ***p<0.010.

Tabla 1 (cont.)
Resultados de la Regresión OLS

Variables	Modelo 5 ^a (todos los países)	Modelo 5b (continente americano)	Modelo 6 ^a (todos los países)	Modelo 6b (continente americano)
Institucionalización de los Partidos	-278.4346 (231.4902)	65.13701 (914.56)	--	--
Federalismo	--	--	168.2617 (108.8436)	234.796 (278.9948)
Densidad de Población	-.1315244** (.0571922)	-1.060109 (.9772814)	-.12431** (.0568495)	-.9347461 (.9251363)
Edad Mediana	21.01981 (17.42285)	1.209249 (66.55954)	26.87825 (16.70333)	.8287686 (65.25365)
Porcentaje de la Población de 65 años o más	47.6508 (21.23927)	-46.41897 (92.52243)	33.15024* (18.52254)	-47.3811 (84.45325)
PIB per cápita (ln)	27.06697 (61.79127)	349.6993 (295.9553)	2.876938 (60.9047)	305.6393 (294.9484)
Prevalencia de Diabetes	-10.84169 (13.54155)	-45.00892 (61.92047)	-12.07533 (12.91682)	-40.38758 (49.0971)
Camas de Hospital por Mil Habitantes	-44.43681** (22.37692)	75.36766 (123.6367)	-38.61957* (22.15406)	74.3989 (120.6103)
Constante	-426.1934 (377.4146)	-1935.471 (2153.281)	-457.697 (364.9128)	-1563.856 (2158.408)
Observaciones	145	26	147	26
R ²	0.44	0.36	0.45	0.38

Variable dependiente: cantidad de muertes atribuidas a COVID-19 por cada millón de habitantes. Coeficientes de regresión no estandarizados. Errores estándar reportados entre paréntesis. *p<0.100; **p<0.050; ***p<0.010.

Tabla 1 (cont.)
Resultados de la Regresión OLS

Variables	Modelo 7a (todos los países)	Modelo 7b (continente americano)	Modelo 8a (todos los países)	Modelo 8b (continente americano)
Ideología de Izquierda	-194.3287 (151.1638)	-1030.791*** (372.9416)	--	--
Ideología de Derecha	--	--	50.42695 (147.6755)	593.9308* (331.7703)
Densidad de Población	-.1370895** (.0568427)	-.9771135 (.7768543)	-.132193** (.0570694)	-1.406877 (.8722496)
Edad Mediana	26.43976 (16.74448)	16.97315 (56.02166)	23.80461 (16.87234)	-25.11214 (63.05127)
Porcentaje de la Población de 65 años o más	36.14824* (18.4669)	-55.20584 (72.17237)	36.52959* (18.59703)	-6.14612 (82.0066)
PIB per cápita (ln)	8.309124 (60.75672)	465.3132* (251.5105)	15.70273 (60.79876)	361.7808 (272.7809)
Prevalencia de Diabetes	-10.79868 (12.89276)	-54.2109 (42.10612)	-9.627949 (12.97111)	-15.64444 (48.4265)
Camas de Hospital por Mil Habitantes	-45.45114** (22.26609)	16.62332 (105.2472)	-41.60576* (22.25518)	108.6303 (114.6975)
Constante	-450.5976 (367.4711)	-3006.009 (1844.866)	-516.153 (365.8751)	-2102.155 (1985.798)
Observaciones	147	26	141	26
R2	0.44	0.55	0.25	0.46

Variable dependiente: cantidad de muertes atribuidas a COVID-19 por cada millón de habitantes. Coeficientes de regresión no estandarizados. Errores estándar reportados entre paréntesis. *p<0.100; **p<0.050; ***p<0.010.

Tabla 1 (cont.)
Resultados de la Regresión OLS

Variables	Modelo 9 ^a (todos los países)	Modelo 9 ^b (continente americano)
Polarización	98.08242*** (26.71679)	163.2061** (73.63963)
Densidad de Población	-.1359065** (.054796)	-.3744024 (.8807759)
Edad Mediana	23.66282 (16.60242)	-2.060847 (58.98201)
Porcentaje de la Población de 65 años o más	36.61531** (18.03885)	-22.37881 (76.84756)
PIB per cápita (ln)	67.88966 (61.96421)	392.3727 (263.0523)
Prevalencia de Diabetes	-17.38903 (12.61675)	-31.02663 (44.60865)
Camas de Hospital por Mil Habitantes	-49.96587** (21.46626)	65.60828 (109.0736)
Constante	-915.7254** (371.7384)	-2652.178 (1935.322)
Observaciones	145	26
R ²	0.49	0.50

Variable dependiente: cantidad de muertes atribuidas a COVID-19 por cada millón de habitantes. Coeficientes de regresión no estandarizados. Errores estándar reportados entre paréntesis. *p<0.100; **p<0.050; ***p<0.010.

Lucas González es Doctor en ciencia política de la University of Notre Dame. Posee además un Máster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Oxford y Máster en Políticas Públicas de Georgetown-UNSAM. Sus intereses de investigación son el federalismo, la desigualdad y la economía política de la redistribución. Es investigador adjunto del CONICET, investigador en la Pontificia Universidad Católica Argentina y profesor adjunto en la Universidad Nacional de San Martín.

Neoliberalismo y cultura(s) para la resistencia. Pensar lo cotidiano y las articulaciones emancipatorias

Por Florencia Saintout

Introducción

Buenos Aires, Noviembre de 2018, el calor es casi insoportable pero aun así miles de personas en el 1º Foro Mundial de Pensamiento Crítico seguimos con atención el discurso de Cristina Fernández de Kirchner. Ella afirma que necesitamos volver a trabajar desde la categoría de pueblo, que la división entre izquierda y derecha es funcional al neoliberalismo, y que para entender su persistencia es fundamental comprender que además de ser un modelo económico es un conjunto de valores con los que las personas llegan a identificarse.

Quienes nos hemos formado en el campo de la comunicación nos referimos a este terreno como el de la cultura, y procuramos vivirla y analizarla como un campo de conflictos y jerarquías, de exclusiones y libertades. Quienes además militamos y hacemos política desde responsabilidades institucionales, no podemos desligar esos debates de la clásica pregunta ¿qué hacer?

Reflexionar acerca del rol de la cultura en la vida política del pueblo argentino en esta realidad en crisis no parece ser una de las mayores urgencias. Sin embargo, hemos aprendido a desconfiar de las falsas dicotomías, como la que se intentó instalar entre salud y economía, como la que siempre supimos que aparece cuando se opone la práctica a la teoría. Creemos, a su vez, que este es un momento de crisis y oportunidades, en el cual las posibilidades se abren y la teoría puede jugar sus cartas más creativas.

Tenemos un diagnóstico sombrío, pero también una esperanza concreta. Vivimos en un mundo en el que la vida cotidiana está hegemonizada por la cultura neoliberal y sus valores principales. Pero junto a ella conviven, muchas veces de maneras conflictivas, e incluso antagónicamente, otras culturas: contraculturas y subculturas que operan como focos de resistencia más y menos organizados.

La capacidad de hacer de esas otras culturas una cultura común que pueda derrotar a los valores del neoliberalismo hoy en la Argentina la puede tener el gobierno de un frente popular en el Estado, como el que hoy se ha logrado articular desde el peronismo.

Coyuntura política

En *Abrir la comunicación* (2003) afirmábamos que una teoría lo suficientemente buena “exige una apuesta a la creatividad profunda, a la invención, a la agudeza de las capacidades sensibles”. Pero, lo sabíamos entonces y estas dos décadas nos lo han confirmado, lo político no puede pensarse sólo como una cuestión teórica, sino desde la forma de una posición (en nuestro caso, del lado del pueblo) y también desde una tarea histórica (para nosotros, la felicidad del pueblo).

Para hacerlo es necesario partir del acontecimiento, de la praxis política que se inscribe en dimensiones estructurales pero a la vez desde hechos singulares que producen los hombres y las mujeres en el aquí y ahora. Lo cotidiano en la estructura y viceversa: el gran tiempo, o la gran historia, en su imbricación con la praxis cotidiana.

Es también pensar lo aleatorio, lo que no está dado de antemano pero que puede llegar a producirse (o no: ya no existe para nosotros la idea de “lo que necesariamente va a ocurrir”) por medio de la política. Pensar el futuro obliga a analizar lo que está y lo que no está, no como mera carencia sino como posible porvenir. Es decir, para pensar la política en clave de futuro tenemos que dar cuenta de la coyuntura.

Queremos pensar la coyuntura como conflicto, como tensión entre lo que es del orden de lo estructural y lo que emerge como singularidades. Esa es la mirada que corresponde a quienes se preguntan por las condiciones de transformación de la realidad.

La coyuntura además implica dar cuenta de las relaciones de fuerza y de sentido históricas. Lo que definimos como coyuntura no es una pintura estática, cuestión que vale incluso para los momentos en que esa coyuntura pareciera estar absolutamente cristalizada y ser imposible de mover. Lo que llamamos coyuntura no es una realidad fija, sino un momento de un campo de fuerzas en permanente movimiento.

Hoy podemos pensar nuestra coyuntura poniendo en relación una serie de elementos insoslayables:

- La vigencia de un capitalismo salvaje y financiero expuesto como tal y con una relación depredatoria con el mundo de los humanos y la naturaleza.
- La desigualdad creciente entre el norte y el sur, pero también hacia el interior de los países, con niveles de racismo, machismo y clasismo en las culturas que reproducen esas desigualdades.
- La derrota, por la vía del *lawfare* o mediante golpes de estado, de gran parte de los gobiernos populares o progresistas en el cono sur latinoamericano que habían surgido en la primera parte del siglo, con consecuencias nefastas para el campo popular y que nos pone en situación de fragilidad regional.
- La degradación de las democracias en toda la región por múltiples vías, con una participación imprescindible de grandes conglomerados mediáticos que jugaron un rol cada vez más explícitamente político, anudando la defensa de sus intereses al éxito de fuerzas políticas de derecha.
- El avance sostenido a nivel global de las culturas políticas de extrema derecha
- La permanencia y renovación de identidades más y menos cohesionadas como fuerzas libertarias, con un sentido de justicia y reparación de los daños causados por el neoliberalismo y con demandas particulares.

- La crisis de consensos globales y el sentimiento de profunda incertidumbre (o con certidumbre negativa: si no se cambia de rumbo, el desastre será total), que se enlaza y refuerza con una crisis política global sin precedentes. Estos no son elementos en sí mismos, que puedan ser pensados aislados de los demás, sino que justamente adquieren sentido en la relación entre ellos. Por ejemplo, es necesario poder dar cuenta de que el desarrollo de expresiones políticas de extrema derecha ha venido de la mano de la financiarización de la economía y el consiguiente despojo de los trabajadores, cuyo desamparo no ha podido ser representado por las socialdemocracias o el liberalismo progresista en Europa y Estados Unidos, o ha quedado trunco con las derrotas vía *lawfare* de los gobiernos populares en América Latina.

Cultura neoliberal y culturas emancipatorias

En esta contemporaneidad opaca e hiperconectada, abismal y terca, la vida cotidiana de nuestro pueblo se juega en un territorio cuyos nudos centrales los pone el neoliberalismo, que opera desde hace décadas y décadas. No se trata solo de un modo de ver la economía, sino también de un modo de ver el mundo: una cultura con valores y disvalores, con un sentido común producido históricamente pero que se vive como natural; con unos particulares modos de estar y de excluir, de definir qué es lo justo y que no lo es. Sus ejes centrales son la primacía del individuo del consumo y la celebración del mérito individual; el principio de la acumulación material sin límite para definir las vidas exitosas; la negación de la política y sobre todo la implementación de un modo de construcción de subjetividades que anula, al mismo tiempo, la singularidad y la aventura de lo colectivo.

Por supuesto que esta cultura neoliberal, en sus versiones neoliberal progresista o hiper reaccionaria, como propone distinguirlas Nancy Fraser (2019), está atada a la estructura del capital financiarizado, pero su contribución a hacerlo posible y tolerable es vital. En ese sentido, no vemos como viable la

transformación del modelo económico sin el concurso de una transformación cultural simultánea y permanente.

En la vida cotidiana hegemonizada por la cultura neoliberal coexisten, y la mayoría de las veces, entran en conflicto, otras culturas, subculturas (Hall y Jefferson, 2010; Hebdige, 2004) e incluso culturas como específicos focos de resistencia y de demandas de democratización. Son las culturas de diversos actores y grupos, más y menos organizados, que entran en tensión con ese horizonte neoliberal.

Podemos mencionar en nuestro país:

- Las culturas de los feminismos, inscritas en el movimiento de mujeres y disidencias
- Las culturas de los pueblos originarios
- Las culturas del movimiento obrero organizado
- Las culturas de las organizaciones sociales con bases barriales
- Las culturas de los partidos políticos
- Las culturas del cuidado de la naturaleza, asociadas a sectores juveniles mayoritariamente
- Las culturas de lo público, donde se vinculan las grandes mayorías y lo comunitario, una de cuyas expresiones paradigmáticas encontramos en las universidades públicas
- Las culturas de la memoria y la lucha por los derechos humanos
- Las culturas de los movimientos religiosos no dogmáticos
- Y, por otro lado, la marca de una llamada cultura nacional, que tiene muchos elementos que entran en conflicto con el neoliberalismo.

En todos los casos podemos decir que existen elementos que puestos en articulación con una estrategia o con un proyecto político antineoliberal pueden tener un carácter emancipatorio, sabiendo que “la emancipación nunca es definitiva, más bien se trata de una Emancipación terminable e interminable” (Aleman, 2019, p. 33).

Agenda: lucha y articulación

La pandemia de Covid-19 ha expuesto no solo una crisis en los modelos de acumulación, sino una crisis profunda en la cultura del cotidiano neoliberal. Ha desnudado la lucha por los modos de definir las reglas de la vida.

El presente es entonces un presente de disputa cada vez más salvaje por los bienes materiales y simbólicos, que ha tenido una muestra de su ferocidad en el debate cuarentena sí o no. Se trató, y se trata, de una disputa por la renta, por las condiciones materiales de la vida, pero al mismo tiempo por la cultura como sentido de la vida: fundamentalmente, la definición de qué grado de dignidad y de justicia es deseable para nuestras sociedades.

Que como efecto del neoliberalismo en la Argentina existan ocho millones de personas en edad de trabajar no registradas es en sí mismo escandaloso, pero como dijo el presidente Alberto Fernández, debería ser aún más escandaloso el no registro de esas personas por parte del resto de la sociedad. Su invisibilidad, a pesar de la presencia contundente que tienen en nuestras ciudades 8 millones de personas que no llegan a comer cuatro comidas, que no acceden a la salud, a la vivienda, al agua, habla de la fuerza con que se ha ido implantado un modo de ver la vida que naturaliza la exclusión de aquellos que son entendidos y vistos como desechos o desperdicios.

La visibilidad de la injusticia, poder verla, no garantiza su resolución; pero a su vez, sin verla es imposible combatirla. Qué es lo justo y qué no lo es en nuestras sociedades depende de la capacidad y la fuerza que logremos construir para dar vuelta los sentidos neoliberales sobre la vida común.

En ese sentido, algunas de las luchas fundamentales del tiempo presente para alumbrar otro porvenir es sin duda la que damos contra la desigualdad y el despojo sobre las mujeres, sobre los y las migrantes, las clases sociales más empobrecidas y las identidades sexuales disidentes, así como contra la exclusión de los jóvenes de los sectores empobrecidos. Es fundamental encontrar el punto que unifica a los agredidos y ofendidos por el modelo neoliberal, la “*Soledad Común*” (Alemán, 2019). Pero no es solamente una lucha negativa, o la

construcción de una identidad defensiva, sino que también cada una de las culturas de estos colectivos tiene elementos que pueden servir para construir un modo de vivir juntxs digno y esperanzador. Por dar solo un ejemplo, pienso en la cultura del amor desligado del carácter posesivo que tienen algunos feminismos, la cultura de la naturaleza como parte de ella misma en los pueblos originarios, o la cultura solidaria de las organizaciones barriales y sindicales. Por separado, cada uno de estos rasgos no logrará impugnar al neoliberalismo. Es más: pueden ser incluso cooptados por él en alguna de las formas perversas que ya ha demostrado poder hacer.

Ahora, ¿quién, qué sujeto colectivo e histórico, puede ocupar el lugar de príncipe moderno que articule nuestra política y nuestras culturas en una agenda emancipatoria sobre alianzas y acuerdos específicos? Creemos claramente que nuestro príncipe moderno, mestizo y con los pies en el barro, es el peronismo en el gobierno del Estado. Esta es nuestra esperanza concreta en medio del diagnóstico sombrío que traza la certidumbre absoluta de que si el rumbo neoliberal continúa sin freno el desastre final sobre la vida de los hombres y la naturaleza es inevitable. Pocas veces todas, todos y todes nos hemos sentido tan impotentes como individuos, pero en ese momento es cuando más debemos apostar por la revalorización de la política, que deberá ocupar un lugar central como herramienta para evitar al neoliberalismo y su destino mortífero.

Es necesario remarcar que ninguna de las demandas o culturas de los grupos de resistencia es intrínsecamente emancipadora sino que es justamente la política el instrumento para operar sobre las mismas en función de convertir en inevitable esa latencia revolucionaria. Es decir, sí pueden ser emancipatorias al articularse en una estrategia de liberación que ponga en el centro la dignidad del ser humano (que ya ha dejado de ser el humano universal definido desde el etnocentrismo).

En un contexto como este, el desafío es articular esa heterogeneidad de culturas y demandas en un sentido profundamente antineoliberal, pero que a la vez construya un nosotros y nosotras (latinoamericanista, indigenista, feminista,

con respeto por los derechos humanos y la vida digna de todes, incluso de la naturaleza).

Tenemos las condiciones óptimas para hacerlo: un frente, que tiene en su centro al peronismo, en este momento gobierna el Estado. El espíritu es el mismo que nos convoca a escribir estas líneas: la certeza de quiénes somos, de nuestra historia, junto con la profunda convicción en la política como encuentro y transformación.

Hace décadas aprendimos a navegar con mapas nocturnos para interpretar nuestras culturas, pero también para navegar sobre los naufragios causados por la exclusión y la violencia contra nuestros pueblos. Hoy el camino es de cornisa, y el abismo que se abre al costado no parece tener retorno.

Sin dudas, a su vez, este es un contexto de oportunidades. Y si de todo laberinto se sale por arriba, hoy más que nunca debemos recordar que todxs unidxs triunfaremos.



Bibliografía

- Alemán, J. (2020). Pandemónium. Notas sobre el desastre. No figura lugar: Ned ediciones.
- Fraser, N. (2019). ¡Contrahegemonía ya! Por un populismo progresista que enfrente al neoliberalismo. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.
- Hall, S. y Jefferson, T. (2010). Resistencia a través de rituales. Subculturas juveniles en la Gran Bretaña de la posguerra. La Plata, Argentina: UNLP - FPyCS - Observatorio de Jóvenes, Comunicación y Medios.
- Hebdige, D. (2004). Subcultura: el significado del estilo. Barcelona, España: Paidós Ibérica.
- Saintout, F. (2003). Abrir la comunicación. Tradición y movimiento en el campo académico. La Plata, Argentina: Ediciones de Periodismo y Comunicación.

Florencia Saintout es una investigadora, profesora universitaria y política argentina. Fue decana de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata (2010-2018) y concejal de la ciudad de La Plata (2013-2017). Actualmente es diputada de la Provincia de Buenos Aires por el Frente de Todos y directora ejecutiva del Consejo Provincial de Coordinación con el Sistema Universitario y Científico.

Un giro copernicano securitario. Desafíos para una seguridad democrática en la pospandemia

Por Gabriela Seghezzeo y Nicolás Dallorso

Resulta obvio decir que hemos experimentado cambios muy profundos al sacudir muchos de los sentidos comunes que sostenían la hegemonía neoliberal. Durante la década larga kirchnerista, sólo por mencionar dos ejemplos, se desmoronó la denostación de la estatalidad como mecanismo económico estratégico y se puso en discusión el mantra de la emisión monetaria como causa necesaria y suficiente de la inflación. En otro campo, la discursividad hegemónica acerca de la importancia de incorporarse al primer mundo, característica de la década de 1990, fue confrontada con el contradiscurso de la unidad latinoamericana y la integración regional. Sin embargo, todavía no hemos podido colectivamente realizar las transformaciones que se requieren para producir un giro copernicano en materia securitaria. Antes bien: tenemos un trecho muy largo por recorrer porque al mantener los mismos supuestos y las mismas estrategias de intervención que en algunos casos se vienen desplegando desde mediados de los años '90, sólo llegaremos a los mismos resultados: aumento de la punitividad, criminalización de los sectores populares, consolidación de la extranjerización de las recetas securitarias y la lista podría seguir. Como dice “La vuelta al mundo” de Calle 13: “si quieres cambio verdadero, pues, camina distinto”. Pero ¿qué es “caminar distinto” en materia securitaria?

La pandemia visibilizó desigualdades profundas y violencias que afectan de manera diferencial a los diferentes grupos sociales. ¿Cuáles son esas desprotecciones, violencias y miedos que marcan a fuego nuestras experiencias cotidianas? En este contexto, para pensar y hacer un porvenir securitariopospandémico ni punitivo, ni racista, ni clasista, ni patriarcal, nos enfrentamos a tres desafíos.

Desafío I: De la centralidad de los ilegalismos de los de abajo al control de los ilegalismos de los de arriba

La circulación hegemónica de la problemática de la inseguridad en los medios de comunicación, en el discurso político, en nuestra vida cotidiana, hace foco en el delito común, fundamentalmente en los robos y hurtos en la vía pública. En otras palabras, quienes concentran el miedo social que se despliega a partir de la instalación de la cuestión securitaria tienen como fuente casi excluyente a los jóvenes, de sectores populares, racializados, puesto que únicamente provienen de estos sectores quienes cometen el llamado microdelito o delito callejero. Son sectores sociales débiles ante el sistema penal. No es casual que sean la clientela y el objeto de intervención prácticamente excluyente de la criminalización primaria, secundaria y terciaria, es decir, del sistema penal en su conjunto: legisladores, fuerzas policiales, fiscales y jueces, servicios penitenciarios, otras instituciones de encierro, etc. La triple asociación jóvenes racializados - sectores populares - delitos habilita la descalificación y discriminación, al construirlos como enemigos y, por tanto, negarlos como sujetos de derechos. Por supuesto, también deriva en la estigmatización y segregación socio-territorial de los espacios por los que transitan o habitan. Cuando se habla de inseguridad, se focaliza en los delitos de los sectores sociales más desprotegidos y, como su contracara necesaria, se invisibilizan otras desprotecciones y vulnerabilidades que afectan a esos sectores.

Esta particular problematización de la inseguridad deja fuera de la visibilidad pública a los otros delitos y sus otros protagonistas, así como el gravoso daño social que producen. De este modo, se desplazan, minimizan y opacan las transgresiones normativas, los delitos y las violencias protagonizados por otros sectores sociales que producen altísimos daños sociales, como la violencia de género, la violencia institucional, los delitos económicos organizados, etcétera. Otras violencias y criminalidades son invisibilizadas y, con ello, se les garantiza inmunidad social e impunidad penal a sus perpetradores.

A contramano de lo que aparece en el sentido común, estas otras violencias no son una excepción que caracteriza el comportamiento de algunas

personas o sectores sociales. Antes bien, las conductas ilegales en la producción, distribución e intercambio de bienes y servicios están generalizadas en la vida social y funcionan como un lazo social sólido y perdurable. La falta de criminalización, por ejemplo, del delito económico por parte de las agencias de control formal se articula, sostiene y retroalimenta en una percepción social también selectiva de las infracciones producidas por los sectores poderosos.

Un porvenir securitariopospandémico debería descentrarse de la focalización exclusiva en los delitos de los débiles y orientarse al control de los delitos de los poderosos para poder limitar el daño social que estos provocan y que golpean especialmente a las mayorías populares. Este desafío exige comprender que la criminalidad económica no es una desviación o un fenómeno marginal en nuestros días sino que, por el contrario, es parte constitutiva del proceso de desarrollo y acumulación económica a nivel global. Esta criminalidad se trata de complejas empresas que articulan actividades lícitas e ilícitas en las que generalmente sus protagonistas son inmunes en términos sociales e impunes penalmente.

Asimismo, una nueva configuración de la protección securitaria en la pospandemia debería abandonar las imágenes estereotipadas y hollywoodenses de la criminalidad económica en las que se la representa como mafia, es decir, clandestina, lejana culturalmente, casi inaprensible, violenta, fuertemente estructurada a partir de la socialización en valores culturales comunes y discordantes con los del resto de la sociedad. La investigación criminológica más reciente considera que, si bien pueden existir tanto organizaciones fuertemente estructuradas y cohesionadas, así como organizaciones más flexibles y heterogéneas, involucradas en la criminalidad económica y el delito organizado transnacional, predominan estas últimas y las primeras van perdiendo terreno. En este sentido, será necesario adoptar un enfoque basado en los mercados ilegales para abordar la cuestión del delito organizado. El principio del mercado que organiza nuestras sociedades capitalistas es también el principio organizador y, entonces, la clave de inteligibilidad de la mayoría de las prácticas delictivas organizadas. Las fuerzas del mercado, más que la maquinación de grupos criminales con dinámicas premodernas, orientan y conducen la criminalidad

económica. Primer desafío, entonces, si el modelo securitario hegemónico al que nos acostumbramos hace casi tres décadas hace foco exclusivamente en los delitos protagonizados por los sectores populares, una problematización securitaria como la que proponemos aquí supone una suerte de selectividad inversa: visibiliza e interviene fundamentalmente sobre trasgresiones normativas que generalmente gozan de impunidad, como las violencias contras mujeres y las sexualidades no heteronormativas, la evasión impositiva, el contrabando, la pesca furtiva, el espionaje ilegal de los servicios de inteligencia, los delitos ambientales, solo por mencionar algunos pocos.

Desafío II: De la punición y la hipertrofia policial al cuidado y la protección de los derechos en clave soberana

La consolidación de esa manera hegemónica de pensar, decir y hacer seguridad que asocia el problema de la inseguridad a los delitos –desentendiéndose de otras desprotecciones y violencias- y, en particular, a los que son protagonizados por los sectores populares –invisibilizando aquellas transgresiones normativas de los poderosos- tiene como correlato unas modalidades bien específicas de intervención: cuando se habla de inseguridad las más de las veces se proponen e implementan estrategias punitivas, es decir, modalidades de intervención en cuyo centro se ubican las agencias del sistema de penal: aumento de policías, aumento de armamento, aumento de penas, aumento del encarcelamiento.

En la región latinoamericana, esta forma de intervenir sobre la inseguridad ha consolidado ciertas tendencias punitivas como la creciente participación de las fuerzas militares en asuntos de seguridad pública, la paulatina militarización de las prácticas, tácticas y estrategias de los cuerpos policiales, el incremento marcado de las penas y del encarcelamiento, la baja en la edad de imputabilidad penal, pero también la criminalización de los flujos migratorios. Con una intensidad mayor en algunos períodos, en toda la región, la punitividad del sistema penal en su conjunto ha aumentado notoriamente. En

Argentina, fundamentalmente durante el retorno neoliberal, la gestión de la cuestión securitaria emuló en muchos casos esa misma orientación.

Y esas políticas de “mano dura” y “tolerancia cero”, como ya resulta obvio señalar, no han tenido los resultados deseados en términos de reducción de los niveles de delitos, pero sí han tenido efectos muy profundos en términos de aumento de la persecución y violencia institucional, fundamentalmente sobre los sectores más desprotegidos. Un ejemplo claro es el crecimiento en las tasas de encarcelamiento: durante el período 1992-2016, la población carcelaria en algunos países de la región casi se ha casi cuadruplicado¹. La presunta “puerta giratoria”, en rigor, está trabada: cada vez hay más presos y sus condenas son cada vez más largas. Asimismo, asistimos a un marcado deterioro de las condiciones de detención con situaciones de superpoblación y hacinamiento². Pero, además de la magnitud del encarcelamiento, resulta imperioso visibilizar su composición sociodemográfica: hombres jóvenes, de los sectores populares, afrodescendientes, indígenas, personas usuarias de drogas, migrantes, personas que padecen enfermedades mentales y personas trans, componen un cuadro carcelario evidentemente selectivo en el que se encuentran sobrerrepresentados ciertos sectores sociales³.

Otra obviedad: tampoco este aumento en las tasas de encarcelamiento trajo aparejado una reducción en las violencias y los delitos, ni ha impactado en la percepción de protección y seguridad en nuestras poblaciones latinoamericanas. Por el contrario, profundizó las conflictividades, las violencias sociales y los miedos preexistentes. Por lo tanto, si planteamos como primer desafío sacudir el campo semántico securitario redefiniendo qué es inseguro y,

¹Por ejemplo, la tasa de encarcelamiento pasó, en ese lapso de tiempo, en Brasil de 74 a 300 cada 100.000 habitantes; Perú de 69 a 236 cada 100.000 habitantes; Colombia de 78 a 244; Uruguay de 100 a 2882 cada 100.000 habitantes y Argentina de 62 a 152 cada 100.000 habitantes. SOZZO, M.(comp.) (2016): Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.

²A modo de ejemplo, y sólo para los últimos años, se pueden mencionar: el asesinato de 56 presos en el año 2017 en el complejo penitenciario Anísio Jobim (Compaj) en Manaus - Amazonas, en el norte del Brasil; la muerte de 81 presos en la cárcel de San Miguel, durante el incendio en el año 2010, la peor tragedia en la historia penitenciaria de Chile; el asesinato de 10 presos, varios de ellos por decapitación, en la cárcel de San Pedro de Ycuamandyyu, en Paraguay, en 2019; la muerte de 23 presos en el Centro de Coordinación Policial José Antonio Páez, en Acarigua, Venezuela durante 2019; la muerte de siete personas que estaban detenidas en una comisaría de Pergamino, Provincia de Buenos Aires, Argentina, durante 2018. Cabe destacar que el encierro en estas dependencias, en Argentina, es inconstitucional, no obstante, hay actualmente más de 3000 personas detenidas en comisarias.

³En los últimos años se ha vuelto alarmante, además, la población carcelaria de mujeres ya que ha crecido a una tasa superior a la de hombres. Puntualmente en América Latina, se ha duplicado de 40,000 en 2006 a 74,000 en 2010.

en ese mismo gesto, invertir el juego de luces y sombras para visibilizar otras desprotecciones y otras transgresiones normativas protagonizadas por los poderosos, como segundo desafío –e íntimamente vinculado con ese primero– debemos redefinir las formas de intervención, es decir, debemos producir un giro respecto de cómo se interviene sobre aquello que se define como inseguro.

Si la impronta punitiva día a día muestra su incapacidad para gestionar las conflictividades y, más aún, muestra sus efectos de exclusión, violencia y muerte, se ha vuelto un imperativo securitario producir una combinación de dos movimientos: por un lado, desplazar al sistema penal del centro de la cuestión securitaria; por el otro, trabajar en pos de un sistema penal sensible a lo que podríamos llamar “selectividad inversa”. El primer movimiento hace hincapié en la necesidad de descentrar el sistema penal como respuesta única de la cuestión securitaria, revalorizando el rol de las lógicas público-comunitarias y asociativas en la reducción de daños sociales, en la mediación de conflictos, en la tramitación de desprotecciones, en el brindado de cuidados. Ello supone desplazar hacia los márgenes al sistema penal y dar lugar a las organizaciones populares, a los comedores, a las cooperativas, a los sindicatos, a los clubes barriales, a los centros de estudiantes, a las cooperadoras escolares, a los centros culturales, a los movimientos territoriales como actores estratégicos para la gestión de conflictos. Esto exigirá, por supuesto, una nueva sensibilidad estatal ante estos actores y una mayor organicidad popular. El segundo movimiento se refiere a la necesidad de una transformación radical de las agencias del sistema penal; esto es, se refiere a la imperiosa necesidad de repensar la finalidad del sistema punitivo en su conjunto, orientado no ya a la persecución y punición de los más desprotegidos sino al cuidado y la protección de derechos y a la persecución de transgresiones normativas de los poderosos –de la pesca furtiva, de la evasión impositiva pasando por los femicidios, del espionaje de los servicios de inteligencia o de la violencia policial. En Argentina, la experiencia del juicio y castigo a los perpetradores de delitos de lesa humanidad es, sin lugar a duda, un modelo clave en esta reconversión.

Pero sobre las “recetas securitarias”, una cuestión más. Las recetas punitivas que han caracterizado el modo hegemónico de intervenir en materia

securitariaa nivel regional son el resultado de programas delineados por agencias internacionales o países centrales que se nos venden como paquetes “llave en mano”. Estas experiencias punitivas en la región no son, en este sentido, el resultado de una imitación más o menos fiel de buenas gestiones en materia securitaria, antes bien la expansión regional de estas recetas responde más a una agenda extranjera. La producción de tecnologías de seguridad –al igual que en otros campos- es absolutamente asimétrica entre los países centrales y los periféricos. En ese sentido, nuestros países se encuentran en una situación de dependencia considerable con respecto a los proveedores extranjeros. Y estos paquetes “llave en mano” hacen que se vea reducida no sólo nuestra capacidad de incidir con tecnología propia en el diseño de dispositivos de seguridad –que quedan bajo el monopolio de proveedores o bien de Estados centrales o bien de empresas trasnacionales- sino de incidir en la implementación de políticas securitarias orientadas por una agenda local y federal. Bajo esta securitización punitiva extranjera, entonces, no sólo los problemas locales son soslayados sino, y más importante aún, la presunta preocupación por la inseguridad, el narcotráfico, el terrorismo se ha convertido en la punta de lanza que habilita la intervención de agencias y potencias extranjeras en los países soberanos.

Segundo desafío, entonces, intervenir de otra manera: descentrar la cuestión securitaria de un sistema penal hipertrofiado, al tiempo que operar sobre él una suerte de selectividad inversa y producir una seguridad en clave soberana, nacional, local y federal.

Desafío III: De una securitización patriarcal a una preocupación feminista

Por último, pero no por ello menos importante, el paradigma securitario punitivo es patriarcal. Desestabilizar ese paradigma significa también sacudir y desarmar el imaginario machista y el *ethos* policial del mandato de masculinidad que lo estructura.

En el sentido común político, social y mediático, la violencia y la inseguridad transcurren en el espacio público, de noche, entre desconocidos. Los riesgos urbanos y las violencias que sufren las mujeres y las personas practicantes de modalidades no normativas de sexualidad, no se presentan en el imaginario securitario hegemónico como problemas vinculados al derecho de ellas y ellos de habitar, usar y disfrutar del espacio público y ejercer allí una ciudadanía plena. Más aún, las mujeres tienen experiencias cotidianas de sentir que el espacio urbano les es ajeno y hostil. Y cuando ellas sufren violencias allí emerge también otra constante de esta matriz patriarcal: la responsabilización de las propias mujeres o niñas ante la violencia experimentada y, muchas veces -como su contracara funesta-, la felicitación a, y la complicidad con, los varones. Las mujeres que son violentadas en el espacio público son transformadas, como señala Segato, en prostitutas, mentirosas, drogadictas y cualquier otra carga ominosa que las autorresponsabiliza de su propia suerte⁴.

En verdad esas violencias en el espacio público extienden y profundizan la vulnerabilidad cotidiana en la que las mujeres se encuentran en el espacio doméstico frente a la violencia machista de familiares varones, de (ex)novios, (ex)cónyuges o (ex)parejas. El caso de los femicidios es sintomático al respecto: si bien muchas mujeres tienen miedo a morir en un evento delictivo, perpetrado por un desconocido, de noche, en el espacio público, los datos a nivel mundial muestran que el 54% de los homicidios de mujeres en América fueron cometidos por su pareja hombre o algún otro hombre del entorno familiar cercano⁵. Es decir, la mayoría de los femicidios fueron cometidos en el espacio doméstico por un hombre conocido. Pero, a pesar de estos números, el hogar sigue siendo absolutamente subrepresentado en los imaginarios de la violencia y el miedo. El espacio doméstico no aparece como una zona de riesgo, como una territorialidad peligrosa. Los datos de femicidios y travesticidios en la Argentina durante 2019 son, en ese sentido, realmente alarmantes: el 38% ocurrieron en el hogar de la víctima, el 24% en la vivienda compartida con el victimario, el 10% en la vivienda

⁴En el caso de las trabajadoras sexuales directamente son absolutamente invisibilizadas las violencias a las que están expuestas, en general, y al sufrimiento al que se encuentran por parte de las fuerzas de seguridad, en particular (INFORME REDTRASEX).

⁵OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (2017). Informe Mundial sobre las Drogas 2017. Mayo. Disponible en: https://www.unodc.org/wdr2017/field/WDR_Booklet1_Exsum_Spanish.pdf

del agresor, mientras que sólo el 10% se perpetró en la vía pública⁶.

La asimetría de género se torna evidente en la narrativa que algunos líderes políticos y sociales, funcionarios de los sistemas de justicia penal, así como algunos medios de comunicación, utilizan para referirse a los casos de femicidios. Los homicidios intencionales de mujeres en condiciones de discriminación y violencia basados en el género son muchas veces presentados como efectos de un “exceso de amor”. Históricamente, la expresión “la mató por amor” ha sido el titular por antonomasia de muchos medios ante noticias de femicidios y estos hechos han sido presentados como “delitos pasionales” que forman parte de la esfera privada de las personas y que, por lo tanto, el Estado tiene poca o nula responsabilidad en su disminución y/o solución.

En el imaginario securitario punitivo, entonces, el espacio urbano es naturalizado como una esfera masculina, vedada para las mujeres. En tanto el espacio público es “violento” para ellas, sus cuerpos -débiles y dependientes- allí están “fuera de lugar”. En ese sentido, el paradigma securitario punitivo hegemónico no sólo excluye las desprotecciones que padecen las mujeres de la agenda, sino que también las descarta como cuerpos legítimos del espacio público y, en ese gesto, las autorresponsabiliza por sus padecimientos.

Ahora bien, este paradigma securitario punitivo ha maridado con un modelo de policiamiento que podríamos llamar “de la guerra” o patriarcal. Una y otra vez cuando de la tarea policial se trata, se exalta la mano dura, se glorifica la hombría y la firmeza, el sacrificio y el martirio –la centralidad de la retórica de “los caídos en combate” es sólo una muestra de ello-, se pondera la violencia, el mandato de masculinidad y una fuerte pedagogía de crueldad. En este esquema la violencia de las fuerzas de seguridad funciona como una suerte de garantía de control territorial.

⁶El restante 18% se reparte entre diversas territorialidades como el trabajo de la víctima, la vivienda de un familiar, otra propiedad privada, entre otros. OBSERVATORIO MAMULA - Mujeres de la Matria Latinoamericana: Registro Nacional de Femicidios 2019, <https://www.facebook.com/MuMaLaNacional/posts/-observatorio-mumala-mujeres-disidencias-derechosregistro-nacional-de-femicidios/457756868432707/>

Como dijimos respecto del segundo desafío, las soluciones a la inseguridad como problema han presentado un perfil marcadamente punitivista y, más puntualmente, punitivista-policialista. La idea de la “lucha contra la inseguridad” y el rol socialmente asignado a las fuerzas de seguridad resultan tributarios y refuerzan pedagogías de la crueldad. Es una gramática de la guerra: la hiperinflación de la posición masculina viril vale a ambos lados de la relación especular, pero de manera desplazada: a la imagen estereotipada del delincuente – joven – de los sectores populares – no blancos, le corresponde la punición de unas policías fuertes, bravas, dispuestas al sacrificio. “No se puede poner al Padre Farinello a conducir a la Bonaerense. Esto es lo que le reconoce la sociedad a Berni”, decía hace algunos días un analista político en la televisión. El sentido común securitario refuerza el mandato de masculinidad: orden, fuerza, virilidad; en fin, la cuestión securitaria es ante todo una cuestión de machos.

En ese sentido, resulta un imperativo desarmar ese imaginario de orden, firmeza, hombres fuertes, machos. La pregunta securitaria por definición debería ser ¿a quién cuidamos y cómo cuidamos? Un país seguro no puede ser propiedad exclusiva de los varones, heteronormativos, propietarios, blancos, sino que debe ser inclusiva, basada en la diversidad de las sociedades, integradas por sujetos de derecho.

Tercer desafío, entonces: un paradigma securitario sensible y empático con las desprotecciones de las mujeres y sexualidades no heteronormativas, tanto en el espacio doméstico como en el espacio público, y orientado a la producción de otro modelo policial. Una seguridad del cuidado que, como nos enseñó el feminismo, privilegie a los más desprotegidos. Ello quiere decir que necesitamos, en el mismo movimiento, una democratización de la cuestión securitaria orientada a reorganizar y descentrar el castigo en general y a las fuerzas de seguridad en particular. Despolicializar es la tarea. Correr a las policías del centro de la escena securitaria, pero, también, producir otro modelo policial que privilegie el bienestar colectivo por sobre la sanción individual, que sea dispositivo de resolución de conflictos, asentado en la lógica de los derechos.

Orientado, asimismo, a prevenir, investigar y conjurar esas otras violencias e ilegalismos de las que hablamos más arriba. En suma, una seguridad democrática, una seguridad no clasista, no racista y no patriarcal es una seguridad del cuidado y la protección de derechos.

.....

Nicolás Dallorso es Licenciado en Ciencia Política, Magister en Políticas Sociales y Doctor de la Universidad de Buenos Aires en Ciencias Sociales. Se ha especializado en los estudios de políticas sociales y de políticas de seguridad pública. Es investigador del Programa de Estudios de Control Social (PECOS) y del Observatorio de Seguridad (ObSe) del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires. Forma parte de la carrera de investigador científico de CONICET. Es Profesor a cargo de la asignatura “Estado y Derecho” en la Carrera de Ciencia Política, UBA. Profesor en el Instituto Provincial de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires (IPAP). Dicta cursos en las maestrías en Criminología de la Universidad Nacional del Litoral y de UCES. Es miembro del Consejo de Redacción de Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales. Ha publicado artículos en revistas internacionales en su especialización temática. Dirige y ha dirigido proyectos acreditados y financiados tanto de investigación, así como de extensión universitaria. Consultor en organismos internacionales en materia de actualización y profesionalización policial. Se desempeñó en la gestión pública universitaria en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) como Subsecretario de Doctorado (2014-2016), Subsecretario de Investigación (2016-2018) y Secretario de Gestión Institucional (2018-2019).

Gabriela Seghezzo es Licenciada en Ciencia Política (UBA) y Doctora en Ciencias Sociales de la misma Universidad. Actualmente es becaria Posdoctoral (CONICET) y se desempeña como investigadora del Programa de Estudios de Control Social (PECOS) del Instituto de Investigaciones Gino Germani. Es docente en las materias “Delito y Sociedad. Sociología del Sistema Penal” y “Gobierno de la inseguridad, gestión de la pobreza” en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) y de “Ciencia Política” en el Programa de Estudios de la Universidad de Buenos Aires en las Cárceles (UBA XXII) y en “Teoría General del Estado” en la Universidad Nacional de Avellaneda.

Policías postpandémicas

Por José Garriga

La crisis sanitaria del COVID-19 puso en primera plana, entre otras cuestiones, al trabajo de las policías. Estas, provinciales y/o federales, aparecen realizando tareas varias: control de tránsito, cuidado de barrios infectados, midiendo la temperatura corporal, etc. Lamentablemente, no sólo eso. Las violencias policiales fueron una noticia trágicamente reiterada durante el ASPO. Así, acaloradas discusiones ganaron vuelo y convirtieron al trabajo policial en objeto de debate. Las investigaciones académicas sobre esta temática son numerosas y exhaustivas (Tiscornia 2000, Sozzo 2000, Galvani 2005 y Frederic 2008). Por estos antecedentes, conocemos las lógicas de acción de las policías, sabemos lo que hacen y cómo lo hacen, de sus usos y costumbres, y también, de sus sistemáticos y rutinarios excesos.

Nos cabe en estas páginas reflexionar sobre un futuro posible, en un horizontes de deseos posibles, para las policías. En resumen, podemos sintetizar estas páginas en dos nodos centrales: necesitamos fuerzas de seguridad más profesionales y mejor controladas. Veremos a lo largo de este breve ensayo la complejidad de esta propuesta, ya que las policías están insertas en un entramado de relaciones sociales que hacen de estas dos cuestiones, aparentemente simples, algo muy complejo. Para comprender ambos aspectos daremos un par de vueltas por el mundo policial.

“Primer mostrador del Estado”

La pandemia iluminó el trabajo policial y lo puso en el centro de la escena. Quedaron al descubierto las múltiples formas del trabajo policial. Multiplicidad

que no es novedad pero que es continuamente negada. Las tareas laborales de los y las policías son múltiples.

Podemos decirlo de esta manera: para los y las policías su trabajo debería ser una cosa, pero es otra. No trabajan de policías. La instrucción policial, en muchos casos deficiente, los forma como “cazadores de delincuentes” sin embargo, realizan otras tareas. El mismo imaginario se construye desde los medios de comunicación, desde sus vecinos y vecinas, etc. Así, ellos y ellas dicen que su trabajo está asociado al “combate contra el delito” y, sin embargo, realizan otras tareas. Esto sucede porque las policías son el primer mostrador del Estado en muchos lugares de nuestro país; y, en algunos lugares, el único. Si existe un problema con un vecino se llama a la policía, si alguien está alcoholizado en la vía pública se convoca a la policía. Las policías reciben pedidos de intervención que, muchas veces, están fuera de sus saberes y que, además, comprenden abismalmente alejados de “sus” tareas.

Para reflexionar sobre esta cuestión quiero trazar dos caminos. Primero, las policías tienen que dejar de ser el primer mostrador del Estado y, a su vez, tiene que haber otros y otras profesionales del Estado preparados para intervenir en las tareas con las que se convocan muchas veces a estos uniformados. Segundo, es necesario repensar una formación policial que abogue por una instrucción más compleja que salga de los lugares comunes de “la lucha contra la delincuencia”.

Respecto al primer camino, es necesario una organización del Estado que no limite – o centre- sus intervenciones a las policiales. Necesitamos más trabajadores sociales, más médicos, más psicólogos, más profesionales no policiales. Las policías no están capacitadas/formadas para intervenir en una enorme cantidad de situaciones -recurrentes y cotidianas- para las que se las convoca. Pero no es sólo una cuestión de instrucción. El Estado debería/podría intervenir de formas no policiales, ante innumerables situaciones. Las acciones de las fuerzas de seguridad moldean las relaciones de formas determinadas, originando específicas interacciones. A modo de ejemplo, no resulta lo mismo si ante un alcoholizado en la vía pública interviene la policía, que un profesional de la salud. Reforzando esta idea, que luego retomaremos, un trabajador social o

una trabajadora social no obliga a hacer sentadillas a los jóvenes que violan la cuarentena.

En referencia al segundo camino reflexivo, es necesario una formación policial más cercana a las múltiples formas de intervención. Necesidad con varias aristas. Por un lado, los y las policías deben estar mejor preparados/as. Mejor preparados/as en un sentido amplio: saber intervenir sin sacar el arma y saber sacar el arma. Las policías en la Argentina suelen tener -para con sus suboficiales- propuestas de formación expeditivas y poco complejas, donde se forma un uniformado en seis o nueve meses. Período donde aprenden poco y rápido; se les da un arma y se los obliga a trabajar sin muchos conocimientos, terminando su formación en las calles y comisarías (Calandrón 2014, Sirimarco 2009 y Bianciotto 2019). Allí, continúan, con un aprendizaje del *metier* enviado por maneras consuetudinarias, que caminan por el límite de lo legal. Peor aún, la instrucción policial debería ser continua; sin embargo, son contadas las veces que a lo largo de su carrera los y las policías vuelven a sus academias o toman cursos de actualización o de reentrenamiento. Entonces, hay que optimizar la instrucción y luego, reforzar la formación a lo largo de toda su carrera laboral.

Por otro lado, es necesario que los y las policías sepan que, la mayor parte de su trabajo, es de una monotonía y aburrimiento que se da de bruce con expectativas irreales cocinadas al calor de la industria cultural (Rodríguez Alzueta 2017 y Fassin 2017). El tedio es la moneda cotidiana del quehacer laboral; tedio que puede explicar muchas de las malas intervenciones motivadas por el afán de emociones. Además, saber que el trabajo policial no es lo que imagina la televisión, obliga a reflexionar sobre sus tareas. Los y las policías en sus tareas cotidianas no “cazan delincuentes”; el trabajo policial es otra cosa.

Estas reflexiones sobre el trabajo policial nos parecen un primer paso necesario para deconstruir tres grandes nociones sobre la seguridad, que pululan por las mentes policiales pero que son, sin dudas, socialmente construidas. Primero, la deshumanización de los que cometen algunos delitos; la idea de “caza” animaliza al delincuente, quita los rasgos de humanidad y legitima prácticas abusivas. El respeto por los derechos no puede darse nunca desde una perspectiva de caza; se vuelve necesario modificar este imaginario. Segundo, es

necesario policial y socialmente reconstruir la idea de “caza de delincuentes” para no centrar la mirada, siempre sobre los mismos delitos, olvidando/opacando/invisibilizando otras formas de la delincuencia que no se ajustan al modelo repetido por los canales de noticias. Es necesario, pensar los delitos en su complejidad, heterogeneidad y multiplicidad. La “caza de delincuentes” remite a una reducción simplista -cuando delincuentes refiere a jóvenes, varones y pobres- del problema de la seguridad. Tercero, volver sobre esta idea de “caza” y horadar sus sentidos más profundos, pone sobre la mesa la necesidad de no reducir la problemática de la seguridad a la intervención policial. Nuevamente reducir la idea de delito sobre algunos estereotipos aboga en construir la solución a problemáticas complejas con una idea tan simple como errónea: más y más policías, más y más cámaras, más y más patrulleros. Trabajar en estos tres puntos revela que los problemas de la formación y profesionalización policial se encuentran enraizados profundamente en la sociedad, no son sólo las policías las que reducen el tema de la seguridad a la “caza de delincuentes”. Necesitamos, en síntesis, mejores policías; en muchas provincias, en muchas ciudades, ni más ni menos: mejores. Mejores en su formación y en su orientación de la comprensión del fenómeno de la inseguridad.

Una cuestión sumamente significativa, antes de finalizar este primer apartado que trata directa e indirectamente sobre la profesionalización policial, es discutir las condiciones de trabajo. Las y los policías trabajan en condiciones muy malas. Comisarías, patrulleros, chalecos antibalas y uniformes en general están en mal estado y aumentan los riesgos laborales. Además, múltiples arbitrariedades institucionales agravan las condiciones laborales: jornadas demandantes y/o destinos alejados de sus hogares, entre otras. Resulta imposible de obviar que, los y las policías más jóvenes, comúnmente se sobrecargan de horas extras para poder acceder a un salario digno. Es evidente que para tener buenos profesionales no sólo hay que perfeccionar su formación sino que también, hay que mejorar las condiciones de trabajo.

¿Quién controla a las policías?

La pandemia también nos mostró que las fuerzas de seguridad comenten excesos en el uso legal de la fuerza. Muertos, violentados y hostigados por todas las fuerzas en todos los rincones del país. Un escenario que exhibe recurrencias preocupantes desde la Quiaca a Ushuaia. Quedaron desnudas las rutinas policiales, los hostigamientos cotidianos para con las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad y los usos letales de la fuerza.

No cabe aquí hacer un listado de las múltiples formas de la violencia policial, sólo tomaremos unas imágenes que se volvieron virales para reflexionar sobre este tipo de episodios. Un video en YouTube exhibe dos hechos de violencia policial (<https://www.youtube.com/watch?v=bazbO0mMhjA>) que quisiera aquí utilizar para reflexionar sobre las formas de control de las policías. En el primero de estos episodios, tres gendarmes, en un barrio de emergencia de la ciudad de Buenos Aires, obligan a realizar ejercicios físicos a dos jóvenes varones que presumiblemente no cumplieron la cuarentena. En la segunda parte, policías bonaerenses, en la localidad de La Matanza, exigen, entre risas, cantar el himno nacional y realizar ejercicios físicos a siete jóvenes varones. Amedrentamiento, burla y hostigamiento. Ambos episodios ocurrieron a fines de marzo del 2020 cuando las medidas de aislamiento eran totales y muestran algunas formas de actuar de las fuerzas de seguridad. Tanto la gendarmería como la policía de la provincia de Buenos Aires, se encuentran con jóvenes que no cumplen con las medidas de aislamiento dictadas por el gobierno y qué hacen: los bailan, según la jerga policial. El baile, la manija o la milonga son las formas que tienen las policías para referenciar a esos ejercicios físicos exigentes que se repiten en su proceso de formación. Estos policías bonaerenses y gendarmes lo que hicieron fue replicar, con estos jóvenes, lo que sus superiores hicieron con ellos. Sin embargo, este baile es una forma de hostigamiento recurrente para con los más vulnerables (Pita 2016, Perelman y Tufró 2017). Queremos señalar, con esta breve mención al video, la repetida utilización de métodos violentos para con población en condiciones de vulnerabilidad. Los y las policías despliegan violencias casi siempre sobre los mismos actores: los estigmatizados y vulnerables.

Estas acciones no son hechos aislados ni excepcionales. Son formas sistemáticas, legítimas aunque ilegales. Legitimadas por marcos burocráticos e institucionales que promueven/amparan estas prácticas en dos dimensiones. “Así se trabaja”, es el primero de los discursos que hacen de la violencia un recurso para gestionar los territorios (Pita 2016); un recurso socialmente legítimo -más allá de los usos policiales- para la administración de los espacios estigmatizados. “Hay que hacerse respetar”, es el segundo de los discursos que configuran el accionar policial para con estas poblaciones. Nuevamente estas formas violentas tienen una legitimidad social que supera al mundo policial. Aquí es necesario mencionar que estos usos son permitidos porque algunos operadores judiciales -una minoría- comparten ambas ideas y, por ello, miran para otro lado ante estos abusos. Además, pero directamente vinculado, las dificultades para acceder a la justicia para estas poblaciones se transforman en un mecanismo reproductor de estas violencias. El escenario se caracteriza por una imposibilidad de denunciar estas formas violentas. Por ello, para controlar los usos y abusos policiales de la fuerza legal, se vuelve necesaria la cercanía y un papel más activo de los operadores de la justicia.

Por otro lado, es necesario que las mismas instituciones tengan aceptadas formas de control. En la mayor parte de las policías de Argentinas, las formas de control interno están ausentes y son totalmente desprestigiadas al ser presentadas como anti-policiales. Así, detrás del espíritu de cuerpo, del “nosotros” policial, se esconde/ocultan ilegalidades que se naturalizan. Desde la óptica policial, estas violencias pueden opacarse para no desprestigiar a la fuerza, para no contribuir al descrédito social de las policías. Sin embargo, y paradójicamente, esta recurrencia de ocultar los errores/horrores de los y las “colegas” juega el juego de dañar una imagen, ya muy dañada.

Además, se vuelve necesario algo que muchos investigadores sociales sobre el mundo policial han repetido: una conducción política de las fuerzas de seguridad (Sain 2008). Necesidad que, entre otras muchas cuestiones, toca directamente este punto: el control de las fuerzas de seguridad sobre las acciones violentas. Pero también, debe controlarse la participación policial en los mercados ilegales (Dewey 2012). Podemos traer la noción de “doble pacto” para

iluminar la discusión acerca de qué tipo de control sobre las fuerzas hay y cuál deseamos. Binder (2009) y Sain (2008) señalan la necesidad de comprender y analizar la existencia de un “doble pacto” para entender el fenómeno de la inseguridad en Argentina. El “doble pacto” consiste en un trato espurio que implica, por un lado, la delegación del gobierno de la seguridad en manos de la Policía y por otro lado, una relación de regulación del delito de los policías con las organizaciones criminales. La primera cadena del trato se da entre funcionarios políticos y policías. Los primeros se aseguran el control del delito y los segundos ganan autonomía para su tarea cotidiana y también, para las búsquedas más diversas de recursos. La segunda cadena del pacto es entre policías y delincuentes, donde se negocian acuerdos entre ambos actores que dan como resultado la regulación del delito. Aquí funciona una matriz ideológica, ya que los políticos - de todos los niveles y de todos los colores - le entregan a la policía la regulación de la violencia porque creen que sólo, por medio de su intervención, se soluciona el problema de la inseguridad. Entonces, se vuelve urgente fiscalizar qué hacen las policías, hacer accesibles los datos que muestran cómo trabajan, intervenir en las tareas de “inteligencia”, etc. Mirarlos de cerca, marcarlos cuerpo a cuerpo. Cuando no se hace esto, una minoría, hace negocios ilegales, o inventan causas, o matan; o todo junto. Controlar a las fuerzas, controlar a las policías es orientarlas, conducir las y no dejarlas que se autogobiernen.

Volvamos. La necesidad de un control exhaustivo sobre los usos abusivos de la fuerza legal entre las policías, se torna aún más necesaria cuando una parte de la sociedad legitima estos usos ilegales; los alienta y los justifica. Les propongo a los lectores que vean los comentarios en el video antes mencionado. La gran mayoría de los comentaristas justifican, resguardados en el anonimato de la red social, las formas de hacer policiales. Justificación que termina legitimando modos de acción. Aquí, otra vez, queremos resaltar que estas acciones ilegales son legitimadas por algunos: ¿muchos o pocos? Lamentablemente, no existen investigaciones que puedan dar cuenta del “consenso punitivo” en estos últimos años; pero esa legitimidad es uno de los resortes de la acción policial. Resorte que quedaría inmóvil si las formas de control fuesen efectivas.

Pandemia, pospandemia y después...

Decíamos que podíamos reducir la reflexión en dos ejes: profesionalización y control. Anticipábamos, también, que era más complejo de lo que parece ya que las raíces sociales y culturales del quehacer policial están solidificadas. Además, después de este breve recorrido, espero que haya quedado claro que es necesario repensar qué tipo de profesional y qué tipo de controles requiere el trabajo policial.

Al fin y al cabo, el desafío es alterar formas profesionales y de control fuertemente sedimentadas. Las policías, a nivel nacional y provincial, han visto las gestiones, de distintos colores políticos, pasar una y otra vez. Las formas de hacer institucionales anquilosadas, conservadoras, perduran en el tiempo. Ahora bien, lo sedimentado, lo anquilosado, lo que dificulta que haya policías más profesionales y eficazmente controladas, no es un problema sólo de los uniformados. Las otras partes de este sistema, la justicia, las gestiones políticas y una porción de la opinión pública, son también responsables de la inercia de un dejar hacer, de no cambiar, para que todo siga igual. Pero la necesidad de mutar lo sedimentado se articula con una alerta por un cambio de época. Un giro preocupante que legitima lo ilegal y que hasta hace poco era ilegítimo. Legitimidad sobre nuevas y viejas violencias, sobre el hacer abusivo para con algunas poblaciones. Un cambio de época con consecuencias sobre el accionar policial que obliga a nuevas formas de control y profesionalización.

.....

Bibliografía

- Bianciotto, M. L. (2019). Un policía preparado para todo. Trazando nexos entre formación y práctica policial en la provincia de Santa Fe. Cuadernos de antropología Social, 50, 33-48.
- Binder, A. (2009). El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual en Kessler, G. (comp.), Seguridad y ciudadanía: nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras. Buenos Aires: Edhasa.
- Calandrón, S. (2014). Género y sexualidad en la Policía Bonaerense. San Martín: UNSAM Edita.

- Dewey, M., (2012). Illegal Police protection and the market for stolen vehicles in Buenos Aires. *Journal of Latin American Studies*, 44, 680-681.
- Fassin, D. (2016). *La fuerza del orden: una etnografía del accionar policial en las periferias urbanas*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Frederic, S. (2008). *Los usos de la fuerza pública: debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia*. Buenos Aires: UNGS.
- Galvani, M. (2005). *La marca de la gorra. Un análisis de la Policía Federal*. Buenos Aires: Capital Intelectual: Buenos Aires.
- Perelman, M. y Tufró M. (2017). *Violencia institucional. Tensiones actuales de una categoría política central*. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales.
- Pita, M. V. (2016). Pensar la Violencia Institucional: vox populi y categoría política local. *Revista Espacios de Crítica y Producción*, 53, 33-42.
- Rodríguez Alzueta, E. (2017). "Tedio y Violencia policial". *Sociales el debate*, 11, 7-18.
- Saín, M. (2008). *El leviatán azul. Policía y política en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Sirimarco, M. (2009). *De civil a policía. Una etnografía del proceso de incorporación a la institución policial*. Buenos Aires: Teseo.
- Sozzo, M. (2000). "¿Más allá de la disciplina policial? Transformaciones de los mecanismos de control interno de la actividad policial en la provincia de Santa Fe". *Delito y sociedad*, 14, 123-160.
- Tiscornia, S. (2000). "Violencia policial, derechos humanos y reformas policiales" *Delito y Sociedad*, 14, 9-22.

José Garriga es Licenciado en Antropología (UBA), Magister en Antropología social (IDES-IDAES/UNSAM), Doctor en Antropología social (UBA), Investigador Independiente del CONICET, docente de la Universidad Nacional de San Martín y secretario académico del IDAES/UNSAM.

Ha dictado seminarios de doctorado y maestría en la Universidad Nacional de San Martín, FLACSO, Universidad Nacional del Comahue, Universidad Nacional de Salta y la Universidad Nacional de La Plata.

Publicó 10 Libros y más de 100 artículos en revistas científicas y en diferentes compilaciones.

“Siga, siga.” Rendición de cuentas de juezas y jueces¹

Por Mauro Benente

Introducción

En el mes de noviembre de 1302, bajo el papado de Bonifacio VIII, se puso en circulación la Bula *Unam Sanctam* [*Una y santa*] resultante, muy posiblemente, del concilio romano de octubre de aquel año. La Bula, cuyo original se ha perdido pero su contenido quedó incorporado al derecho canónico, fue dictada en el marco del enfrentamiento entre el Papa y el Príncipe francés Felipe IV, y representa el intento más potente por remarcar que la espada espiritual y la secular se encontraban bajo el control de la iglesia. Para plantearlo en términos más sencillos, aquel documento configura el mayor esfuerzo por situar a la autoridad del Papa sobre los monarcas y príncipes.

Seguiré en el cargo “mientras dios me dé fuerza, vida y plenitud” es una formulación que hace años toma mi atención. Aunque a primera vista puede confundirnos, no se trata del juramento de un monarca gustoso de aceptar la Bula *Unam Sanctam*. No solamente porque su aceptación no fue tal, sino porque, a menudo, los juramentos reales de los siglos XIII y XIV contenían referencias no tanto o no sólo a dios, sino que fundamentalmente incluían fórmulas tendientes a preservar los intereses de la corona (Kantorowicz: 2012: 186-187). Además, en buena parte de los territorios europeos, la monarquía no rendía cuentas solamente a dios, sino también a los príncipes electores. Finalmente, para abandonar el medioevo y citar un caso más contemporáneo y conocido, en su discurso de coronación en noviembre de 1975, Juan Carlos de Borbón y Borbón

¹² Agradezco a Juana Fernández Camillo por las sugerencias y comentarios a una versión anterior a este trabajo.

afirmaba asumir “la Corona del Reino con pleno sentido de mi responsabilidad ante el pueblo español” (Borbón y Borbón, 1975: 3).

Si no estamos frente a palabras enunciadas por un monarca medieval, si tampoco se trata de una monarquía contemporánea, ¿Quién pudo haber afirmado, sin sonrojarse, que su permanencia en el cargo dependía de la voluntad divina? ¿Cuáles cargos, en las democracias contemporáneas, rinden cuentas solamente a dios?

Seguiré en el cargo “mientras dios me dé fuerza, vida y plenitud” fueron palabras pronunciadas el 9 de mayo de 2015, con voz baja y entrecortada, por un funcionario público de noventa y siete años de edad, de altísima jerarquía, que había asumido el cargo el 21 de diciembre de 1983. Tomando los datos del censo de 2010, y realizando una estimación muy sencilla, en 2015 cerca de dieciocho millones de personas ni siquiera habían nacido cuando el funcionario asumió el cargo.

¿Qué poder público podía y puede tener en su más alta jerarquía un funcionario durante más de treinta años? La respuesta dramática es: el Poder Judicial, y en este caso la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Aquellas palabras fueron pronunciadas por el juez Carlos Santiago Fayt en un programa radial de “Gente de Derecho”, agrupación que desde el año 2006 tenía la Presidencia del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal y representaba a la corporación de las abogadas y abogados en el Consejo de la Magistratura de la Nación. Jorge Rizzo, uno de los referentes de “Gente de Derecho” y cuatro veces Presidente del Colegio, no solamente difundió las palabras de Fayt, sino que fue su abogado durante mucho tiempo, lo que muestra la promiscuidad entre la cima del poder judicial y la cabeza de la corporación de abogadas y abogados. Pero “Rizzo” es además la carátula de un fallo muy emblemático: aquel en el cual la Corte Suprema declaró inconstitucional la reforma del Consejo de la Magistratura que se sancionó dentro del paquete normativo tendiente a democratizar al Poder Judicial. En ese pronunciamiento, en el caso presentado por su propio abogado, el juez que solamente rendía cuentas a dios, no tuvo reparos en postular que las magistradas y magistrados tenían idéntica

legitimidad democrática que las diputadas y diputados, las senadoras y senadores, y la presidenta o presidente.

Cuando Fayt afirmaba que su permanencia en el cargo dependía de las fuerzas de dios, mostraba su intención de mantenerse como juez de la Corte. No resulta inesperada su intención de conservar el cargo, pero llama trágicamente la atención que no se moleste en brindar razones para hacerlo. Fayt no postuló que se quedaría para “seguir haciendo justicia”, para “proteger los derechos de las y los más vulnerables”, sino que simplemente afirmó que se quedaría hasta que dios lo quisiera.

El objetivo de este breve trabajo no es indagar sobre las declaraciones del ex juez Fayt, sino revisar qué elementos estructurales llevan a un magistrado a pensar y a declarar públicamente que su permanencia en el cargo depende solo de la voluntad divina. Me interesa poner de relieve que ante la insuficiencia de mecanismos de rendición de cuentas que existe en el Poder Judicial, no debería resultar tan inesperado escuchar estas trágicas declaraciones, ni debería llamarnos la atención que la permanencia en los cargos de magistrados y magistradas quede, en algún sentido, a la buena de dios.

Cargos vitalicios en democracia

La Constitución de 1853 contemplaba que las juezas y jueces fueran vitalicios en sus cargos, elegidas y elegidos por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado de la Nación, y solo podían ser destituidas y destituidos mediante juicio político. Con la reforma constitucional de 1994 este sistema fue parcialmente modificado. Por una parte, al cumplir los 75 años, jueces y juezas deben obtener un nuevo nombramiento, por cinco años, del Senado de la Nación. Pero, además, para los magistrados y las magistradas inferiores a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se modificó el sistema de selección y de remoción, y para ello se crearon dos nuevas instituciones: el Consejo de la Magistratura de la Nación y el Jurado de Enjuiciamiento.

Antes de repasar brevemente los mecanismos de remoción y rendición de cuentas, es muy importante reiterar el carácter cuasi vitalicio de los cargos de magistrados y magistradas. La teoría y la práctica política intentan responder a la pregunta cómo vivir juntos, cómo organizar nuestra vida en común. El diseño institucional que regula nuestra vida en común deposita buena parte de la resolución de conflictos que atentan contra nuestros derechos en el Poder Judicial, y a su vez, el Poder Judicial tiene la última palabra institucional en la interpretación y regulación de los derechos, y en nombre de esta interpretación pueden anular normas dictadas por poderes democráticamente elegidos y responsables ante el electorado. Dicho de otro modo, las magistradas y magistrados tienen un papel fundamental en la organización comunitaria, pero no se eligen popularmente, no pueden ser desplazados ni desplazadas popularmente, y ocupan los cargos, cuanto menos, hasta los 75 años. Frente a este panorama, cobran especial relevancia los mecanismos de rendición de cuentas y remoción de las juezas y jueces.

Procedimiento de remoción de jueces y juezas

Las magistradas y magistrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación solo pueden ser removidos por el mecanismo de juicio político, una práctica institucional que necesita de mayorías parlamentarias muy exigentes: la Cámara de Diputados debe acusar a las juezas y jueces, con dos tercios de las y los miembros presentes, por las causales de mal desempeño, delito en el ejercicio de sus funciones, o delitos comunes; y la Cámara de Senadores destituir con esa misma mayoría agravada. Antes de la puesta en funcionamiento del Consejo de la Magistratura y el Jurado de enjuiciamiento, el juicio político se aplicaba a juezas y jueces de todas las instancias, pero su utilización fue muy esporádica. Desde 1853 hasta 1998, en períodos democráticos, la Cámara de Diputados acusó en veintidós oportunidades, y el Senado destituyó en dieciséis casos y absolvió en los restantes seis. Por su parte en gobiernos de facto se desarrollaron doce juicios políticos, con nueve destituciones y tres absoluciones.

No es sencillo dilucidar si la destitución de dieciséis magistrados en períodos democráticos es un número escaso o elevado, pero podríamos suponer dos alternativas: a- Las jueza y jueces, a lo largo de la historia, tuvieron un excelente comportamiento y eso motivó lo que a primera vista parece un escaso número de destituciones; b- El sistema de rendición de cuentas instrumentado por el juicio político no logró canalizar ni responder, a lo largo de la historia, los grandes déficits en la labor de las jueza y jueces.

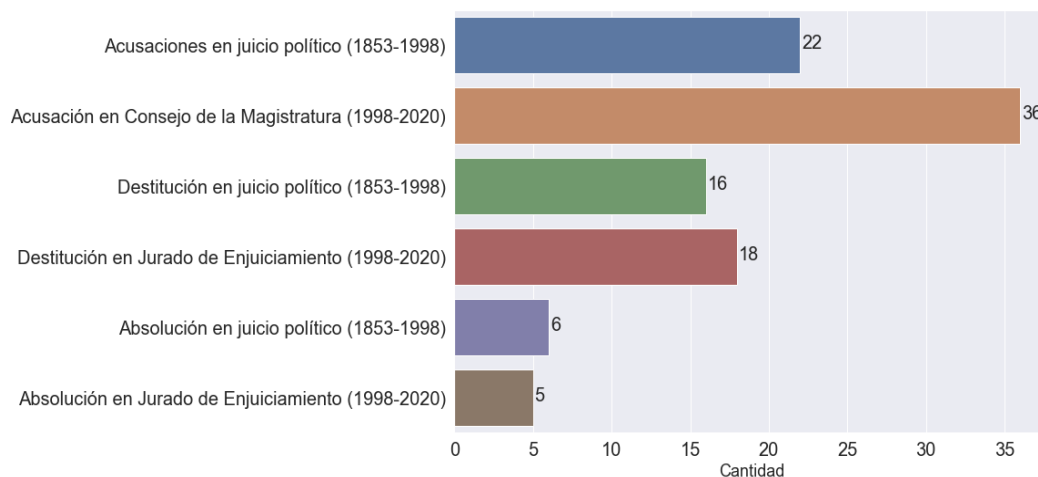
Tras la reforma constitucional de 1994, el Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento son las instituciones encargadas de la rendición de cuentas de jueces y juezas inferiores a la Corte Suprema. El Consejo de la Magistratura, que inició sus funciones en noviembre de 1998, puede acusar y suspender a jueces y juezas por mal desempeño, delito en el ejercicio de las funciones o crímenes comunes, y ha emitido treinta y seis acusaciones. De esta manera, en menos de doce años, el Consejo llevó adelante más acusaciones que en más de un siglo la Cámara de Diputados y Diputadas.

El Jurado de Enjuiciamiento es el órgano encargado de remover o confirmar en el cargo a las acusadas y acusados. El primer proceso tramitado en el Jurado se inició en septiembre de 1999, pero de las treinta y seis acusaciones, el Jurado dictó veintitrés sentencias. Esto es así porque trece acusaciones concluyeron antes de la sentencia: una por irregularidades en la acusación, otra por destitución del juez en otro procedimiento y once por renuncia de la persona acusada. Con estos números podemos mostrar que una de cada tres personas acusadas dejó su cargo antes que el Jurado se expidiera. Esta situación no es menor ni meramente anecdótica, puesto que con la renuncia se detiene el proceso y, en definitiva, no salen a la luz las eventuales responsabilidades individuales ni los problemas estructurales que tiene el Poder Judicial.

De las veintitrés sentencias emitidas por el jurado, en dieciocho oportunidades se destituyó a la persona acusada y en otras cinco se las confirmó. De las dieciocho destituciones, dieciséis fueron por mal desempeño, dos por mal desempeño y comisión de delitos, y no se produjeron destituciones por la exclusiva causal de comisión de delitos. Para proceder a la destitución se requiere

una mayoría de dos tercios, y de las veintitrés sentencias, en once la resolución fue por unanimidad, y en doce se incluyeron disidencias.

Gráfico 1. Juicios políticos y jurados de enjuiciamiento



Fuente: elaboración propia en base a datos del Consejo de la Magistratura de la Nación, el Jurado de Enjuiciamiento de la Nación y el Senado de la Nación.

De la lectura del gráfico 1 se desprende una mayor actividad del Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento en doce años de funcionamiento, que en toda la historia de juicios políticos. Las causales que motivaron las destituciones en el marco del Jurado de Enjuiciamiento fueron extremadamente graves, tales como: obstaculizar una investigación en la que el juez estaba imputado (Brusa), cargar datos falsos sobre el funcionamiento del juzgado (Torres Nieto), chocar en estado de ebriedad y no asistir a las víctimas del accidente (Echazú), cometer delitos en el marco de una investigación penal (Galeano), irregularidades en la confección de listas de conjuces y permitir que quien fuera juez subrogante en una causa luego actuara como defensor (Fariz), no denunciar casos de torturas de personas privadas de libertad que estaban a su cargo (Miret).

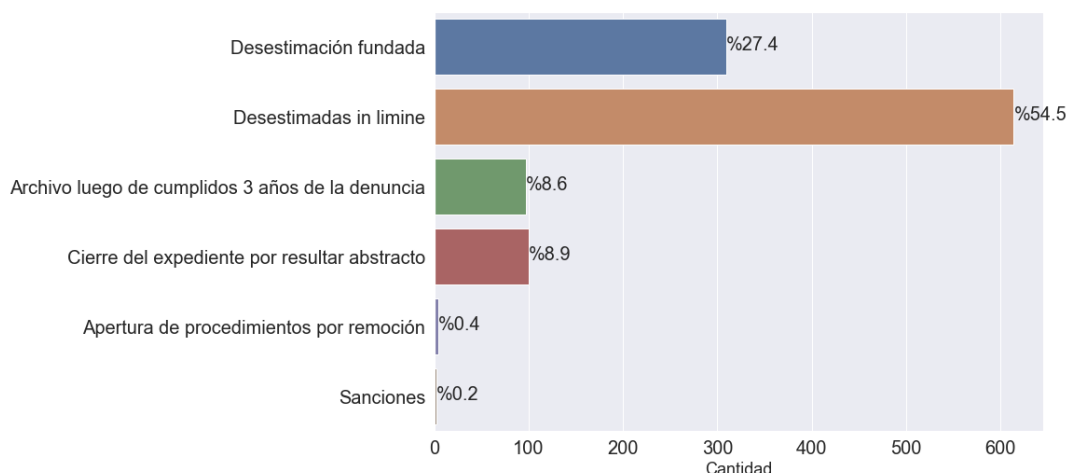
“Siga, siga.” Faltas e incumplimientos menores

Los procesos en el marco del jurado de enjuiciamiento muestran que jueces y juezas han cometido faltas extraordinariamente graves que motivaron las destituciones. Sin embargo, podríamos sospechar que las magistradas y magistrados producen y reproducen otra serie de prácticas que son menos gravosas, que seguramente no deberían traducirse en destituciones, pero sí en algún tipo de reparación, reproche, sanción, o alguna otra lógica de rendición de cuentas. Es importante contar con mecanismos de rendición de cuentas que permitan que aquellas faltas o déficits en el desempeño que no ameriten la destitución sean debidamente reprochadas y corregidas. De todas maneras, los datos muestran que, respecto de faltas no tan gravosas, los diseños institucionales no les reclaman a juezas y jueces explicaciones, ni mucho menos correcciones y reparaciones.

El único mecanismo de rendición de cuentas con el que cuenta nuestro sistema institucional es el que funciona en la órbita del Consejo de la Magistratura de la Nación, y que se pone en funcionamiento con las denuncias que el Consejo recibe o las consejeras y consejeros realizan. Las denuncias pueden resolverse con: a- la desestimación; b- la aplicación de sanciones disciplinarias; c- la apertura del procedimiento de remoción y suspensión del/la denunciado/a. Las desestimaciones pueden ser: a.1- fundadas, es decir, explicitando las razones por las cuales se considera que las acusaciones no logran configurarse como faltas disciplinarias y/o no han sido debidamente probadas; a.2- *in limine*—esto es, cuando la denuncia es manifiestamente impertinente y no se profundiza en el examen de los hechos—. Las sanciones pueden ser: b.1- advertencia, b.2- apercibimiento, b.3- multa de hasta un cincuenta por ciento (50%) de los haberes. Por su parte, existen otras posibles resoluciones: d- archivo por el transcurso de más de tres años de presentada la denuncia; e- cierre del expediente por resultar abstracto por renuncia del/a magistrado/a denunciado/a o por motivos similares; f- acumulación de la denuncia en otros expedientes.

Entre enero de 2014 y diciembre de 2017 el plenario del Consejo dictó 1.126 resoluciones sobre denuncias contra jueces y juezas, desagregadas en: 281 en 2014; 167 en 2015; 444 en 2016; 234 en 2017. En este período el número de denuncias asciende a 1.126 y los resultados se distribuyen del modo en que se presentan en el gráfico 2.

Gráfico 2. Modo de resolución de denuncias disciplinarias (2014-2017)



Fuente: Laboratorio sobre administración del Poder Judicial (2018).

Entre enero de 2014 y diciembre de 2017 se modificó parte de la integración del Consejo, cambió la Presidencia de la Nación y se modificaron las mayorías parlamentarias, pero existe una regularidad en el Consejo: es casi inexistente la cantidad de sanciones a magistrados y magistradas. El número de dos sanciones en cuatro años no es excepcional, sino que si revisamos el período 1998-2019, encontramos la aplicación de 45 sanciones, de las cuales 28 fueron apercibimientos o advertencias, y 17 multas de entre el 10% y el 50%.

Esta casi nula existencia de sanciones nos sitúa frente a tres escenarios, que no necesariamente son alternativos: a- jueces y juezas tienen un excelente desempeño, y no necesitan de mecanismos de rendición de cuentas; b- debido al sistema de rendición de cuentas existentes en la órbita del Consejo de la Magistratura, toman las precauciones para no incurrir en faltas e

incumplimientos; c- Jueces y juezas cometen faltas e incurrir en incumplimientos pero no son detectadas ni denunciadas, no rinden cuentas, todo ello con el riesgo de que las faltas e incumplimientos se vuelvan rutinarios. No es tan sencillo precisar frente a cuál de los tres escenarios nos encontramos, pero incluso frente a esta incertidumbre podemos agregar dispositivos institucionales de rendición de cuentas en vistas de resolver el posible tercer escenario sin desarreglar los dos primeros.

¿Cuál es la importancia de resolver el tercer escenario? Evitar el “siga, siga.” En el fútbol, “siga, siga” alude a aquellas faltas muy menores que la o el árbitro no cobra. El tercer escenario nos pinta un panorama de tarjetas rojas que se sacan ante faltas muy graves, y un constante “siga, siga” ante faltas menores. Sin embargo, si en el fútbol este “siga, siga” se puede justificar en nombre de la continuidad y la fluidez del juego, en los estrados judiciales esto no se puede permitir, porque lo que está en juego son los derechos de las personas.

Rendición de cuentas. Una agenda propositiva

Si pensamos que la recepción de denuncias en el marco del Consejo de la Magistratura de la Nación no es un dispositivo adecuado de rendición de cuentas y corrección de incumplimientos de jueces y juezas, debemos pensar en mecanismos que la suplanten o la complementen.

En las democracias contemporáneas, uno de los mecanismos de rendición de cuentas verticales es el sufragio. Esto no implica reducir la democracia al sufragio, ni tampoco limitar éste a un mero procedimiento de rendición de cuentas. Sin embargo, las elecciones periódicas permiten que quienes ocupan cargos electivos brinden al pueblo explicaciones, al menos muy parciales, sobre sus actuaciones. Esto no sucede con las personas que ocupan cargos en la magistratura porque no están sujetas a la elección popular y sus mandatos no son periódicos sino cuasi-vitalicios. Sin embargo, que jueces y juezas no se sometan a la elección popular periódica no debería ser un obstáculo para que brinden explicaciones sobre su accionar. Veamos dos ejemplos.

El primero es el zigzagueo jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación respecto de la constitucionalidad del denominado corralito financiero. Cuando hacia fines de 2001 las políticas neoliberales agonizaban, el primero de diciembre el Presidente Fernando De La Rúa dictó el decreto 1570/01 mediante el cual se prohibía la extracción en efectivo de más de 250 pesos o dólares de las cuentas bancarias, constituyendo así el “corralito.” El 28 de diciembre de ese año, el último día hábil judicial, en el caso “Kiper” los jueces de la Corte, en una sentencia sin disidencias, declararon constitucional el corralito. El primero de febrero de 2002, primer día hábil judicial del año, en el caso “Smith,” los mismos jueces resolvieron de modo completamente contrario: declararon inconstitucional el decreto 1570/01.² Los jueces volvieron de sus privilegiadas vacaciones y cambiaron el criterio jurisprudencial. ¿Qué explicación pública dieron para tal cambio? Ninguna.

Mediante el decreto 522/2020 el Presidente de la Nación enunció la intervención y ocupación temporánea de Vicentin S. A., todo en vistas de enviar al Congreso de la Nación un proyecto de ley de expropiación. Dos semanas después, el 19 de junio de 2020, el Juzgado de primera instancia civil y comercial de la Ciudad de Reconquista modificó los términos del decreto y transformó la intervención en una veeduría. El anuncio del decreto se realizó en una conferencia de prensa, de la que participaron el Presidente de la Nación Alberto Fernández, el Ministro de Desarrollo Productivo Matías Kulfas y la Senadora Nacional Anabel Fernández Sagasti. Para dictar una medida, el Poder Ejecutivo y una representante del Congreso de la Nación, ambos emergentes del voto popular, hicieron públicos sus argumentos. Un magistrado que no responde a la voluntad popular cambió los términos de la medida, y no brindó ninguna explicación pública. Es más, en una muestra de las dificultades que tiene el Poder Judicial para comprender las lógicas democráticas del diálogo público, el 21 de junio el Colegio de Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe emitió un comunicado planteando que las disconformidades con las sentencias debían plantearse solo en los recursos judiciales.

² En Benente (2017) analizo con algo de detalle las implicancias políticas de este zigzagueo.

Este contraste visto a la luz de estos dos ejemplos no es excepcional, sino que representa una regla, por lo que podríamos sugerir diseños institucionales que, por un parte transmitan en vivo los acuerdos de los tribunales colegiados de alta jerarquía (Cortes, Cámaras de Casación, Cámaras de Apelaciones), y por otra obligue a jueces y juezas a dar informes públicos periódicos sobre el flujo de causas, y las resoluciones más relevantes adoptadas en el período informado.

Además de lo anterior, que no necesariamente debe tenerse como un mecanismo para detectar faltas o incumplimientos, es importante contar con mecanismos de rendición de cuentas más precisos y adecuados que las denuncias ante el Consejo de la Magistratura. Frente a cargos vitalicios es relevante tener dispositivos de evaluación periódica que permitan delimitar si las magistradas y magistrados cuentan con la debida actualización legislativa, jurisprudencial y conceptual para resolver los conflictos de derechos que se le presentan. Asimismo, deben instrumentarse mecanismos de control de gestión que no reduzcan la labor a meros criterios de eficiencia, pero que garanticen que jueces y juezas dediquen el tiempo apropiado a su labor. Por su parte, los resultados de estas evaluaciones de gestión no las deben realizar las mismas estructuras judiciales, como a menudo sucede cuando se deciden implementar. Los mecanismos de control de gestión en contextos de precarización laboral son peligrosos, pero si hay algo que no caracteriza al horario laboral, régimen de vacaciones, obra social, y salarios de juezas y jueces de la nación es la precarización.

Asumo que una primera lectura de este último apartado puede resultar con sabor a poco. De hecho, no se enuncia más que una propuesta de conferencias de prensa y evaluaciones periódicas, y ciertas herramientas de control de gestión. Sin embargo, en comparación con aquella rendición de cuentas solamente a dios, entiendo que, de implementarse estas medidas, la transformación puede ser enorme.

.....

Referencias

- Benente, M. (2017). Derecho y derecha. Enseñanza del derecho y despolitización. En Revista de derecho penal y criminología, año VII, n° 1. Buenos Aires: La Ley.
- Borbón y Borbón, J C. (1975). Mensaje. En: Sesión extraordinaria y conjunta de las Cortes españolas con el Consejo del Reino, para recibir juramento y proclamar Rey a S. A. R. Juan Carlos de Borbón y Borbón, Boletín Oficial de las Cortes Españolas, X Legislatura, N° 21.
- Kantorowicz, E. H. (2012). Los dos cuerpos del rey. Madrid: Akal.
- Laboratorio de Estudios sobre Administración del Poder Judicial (2018). (¿)Rendición de cuentas(?) Jueces y juezas denunciados/as en el Consejo de la Magistratura. José Clemente Paz: EDUNPAZ. Recuperado de <https://edunpaz.unpaz.edu.ar/OMP/index.php/edunpaz/catalog/book/20>

Mauro Benente es Doctor en Derecho por la Universidad de Buenos Aires.. Vicepresidente del Consejo de la Magistratura de la provincia de Buenos Aires. Fue subsecretario en el Ministerio de Justicia de la provincia de Buenos Aires. Profesor Titular Regular (UNPAZ) y Adjunto Regular (Fder-UBA).

La ciudad y el desastre: debates pendientes sobre resiliencia

Por Marina Cardelli



Tantas veces me mataron
Tantas veces me morí
Sin embargo estoy aquí resucitando
Gracias doy a la desgracia y a la mano con puñal
Porque me mató tan mal
Y seguí cantando

María Elena Walsh

1. Introducción

La pandemia de COVID-19 ha visibilizado la situación de fragilidad que atraviesan las sociedades y sus sistemas económicos, exponiendo desigualdades estructurales que nos vuelcan a realizar un cuestionamiento político, económico y hasta cultural. Aunque decir que nos tomó por sorpresa en muchas dimensiones es cierto, en otras no lo es de ninguna manera. Se desató la crisis económica y sanitaria más importante del último siglo a pesar de que existen recursos tecnológicos y científicos, herramientas de preparación ante el desastre y advertencias sobre posibles pandemias de influenza hace tiempo. El mundo, sin embargo, no estaba listo para la llegada de este virus. ¿Por qué, a pesar de saberlo, no estábamos preparados? ¿Por qué las amenazas y las vulnerabilidades se multiplican sistemáticamente, a pesar de que sabemos de ellas? ¿Todavía es posible reconstruir mejor el mundo que conocemos?

En el campo de la psicología se habla de resiliencia cuando una persona atraviesa “un proceso dinámico que conlleva una adaptación positiva en contextos de gran adversidad” (Luthar, Cicchetti y Becker, 2000), es decir, cuando una persona tiene capacidad para sobreponerse a una situación

traumática o que trastoca su cotidianeidad. Desde los estudios del riesgo de desastres se toma ese concepto para describir lo que ocurre cuando un sistema, una comunidad o una sociedad expuestos a una amenaza tienen capacidad de “resistir, de absorber sus efectos, e incluso de adaptarse y de recuperarse a ellos de manera oportuna y eficaz, preservando y logrando restaurar sus estructuras y sus funciones básicas” (UNISDR, 2015). Cuando eso ocurre podemos afirmar que estamos ante un sistema resiliente. Como en casi todos los aspectos de la vida social y económica, la resiliencia de una sociedad depende de su historia, de su cultura y, también, de las políticas públicas activas de gestión de sus riesgos; es decir, de cuánto estas políticas avanzan en el conocimiento, el estudio y su incorporación como variables para las cuales hay que prepararse. Porque los riesgos existen siempre y se conocen, lo que se hace poco es prevenirlos.

Cuando hablamos de resiliencia en la actualidad estamos ante dos problemas. En primer lugar, debemos preguntarnos si el mundo y la Argentina tienen capacidad de dar una respuesta efectiva y sobreponerse a amenazas que han demostrado su letalidad y reiteración. Si miramos los efectos en el mundo entero, difícilmente podemos hablar de resiliencia ante la saturación de los sistemas de salud por el Covid19, incluso los que estaban más preparados. Sumado a esto, el congelamiento de las economías mostró crudamente las desprotecciones en el mundo del trabajo, los altos índices de actividad informal, la deficiencia de los servicios públicos, es decir, las limitaciones estructurales para sobreponerse rápidamente a los efectos de la crisis. Entonces, la preparación fue deficiente y la reconstrucción, como tercera etapa fundamental desde la perspectiva de la gestión de los riesgos, promete ser muy dura. En nuestro país hemos insistido con un balance realista: la Argentina estaba lastimada en su estructura social, en su economía, en su capacidad estatal y la pandemia no hizo más que profundizar esos problemas y dejar al descubierto desigualdades estructurales que hay que transformar. A pesar de ello, la capacidad de adaptación, absorción y creatividad para dar respuesta que hemos demostrado sigue estando por encima de muchas expectativas.

El segundo problema es más de fondo. Incluso con inversiones adecuadas en el mejoramiento de la preparación y la respuesta ante eventos adversos como

estos –y por ende, mejoramiento de la resiliencia-, no podemos dejar de preguntarnos en nombre de qué proyectos de vida social seguiremos dispuestos a exponer a nuestras sociedades. Esta pandemia ha impactado de tal modo que, desde algunos puntos de vista, podemos analizarla bajo la noción de *desastre*. Aunque podríamos asignarle un origen natural, esta pandemia no es más "natural" que los desastres causados por tsunamis, huracanes o inundaciones. Hace tiempo que las ciencias sociales consideran que cuando un fenómeno, que puede ser de origen natural o tecnológico, se encuentra con una sociedad vulnerable debido a decisiones políticas, opciones económicas o formas de organización social destructivas estamos ante un desastre "socionatural" (Sandrine Revet, 2000). La única certeza que tenemos en términos de desastres desde hace más de 20 años es el aumento de su frecuencia y severidad producto de la acción humana.

Los números que muestra la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) indican que América latina y el Caribe son la segunda región más propensa a desastres socionaturales en el mundo con 152 millones de personas afectadas por 1205 desastres desde el año 2000 (OCHA, 2020). Esto incluye crisis climáticas recurrentes, como inundaciones y sequías, deslizamiento de tierras y pérdidas económicas millonarias. La sequía, por ejemplo, es el desastre que afecta al mayor número de personas en la región. Se han registrado reducciones del rendimiento de los cultivos de entre el 50% y el 75% en zonas de América Central. Eventos para los cuales también se están creando condiciones en la Argentina, como bien han demostrado los incendios crecientes en 2020 y 2021. Nuestras poblaciones mueren ante nuestros ojos.

Hay más eventos climáticos extremos por el cambio climático, por sistemas de producción agrícola que provocan el agotamiento y la salinización de la capa acuífera en tierras que eran bosque, por el crecimiento demográfico combinado con urbanizaciones no planificadas que aumentan la demanda de alimentos, bienes y servicios industriales, la presión sobre la explotación de los bienes comunes, etc. La mejora en los sistemas de respuesta frente a emergencias es un reto apremiante, porque además constituye una capacidad

directamente vinculada a resguardar la vida de las poblaciones. Poner el foco en la resiliencia es atender ese debate con urgencia.

No obstante, ante crisis de magnitud planetaria se vuelve a poner frente a nuestros ojos una realidad innegable: muchas de esas pérdidas son, en realidad, evitables. ¿De qué manera son evitables? Convirtiendo la búsqueda de resiliencia en una política integral, algo urgente de cara al futuro más inmediato porque los desastres se incrementan año tras año. En esta senda, difícilmente sean viables políticas de mejoramiento de la resiliencia que no estén integradas a proyectos más profundos de transición de los modelos de vida. Son estos últimos los que, lejos de mitigar los riesgos, los intensifican o generan las amenazas.

Las políticas de resiliencia no son un campo exento de conflictos. Apropiarnos de la resiliencia como política de estado, proceso que la Argentina viene desarrollando muy lentamente y que sin duda necesita mayores esfuerzos institucionales y presupuestarios, nos obliga a poner en discusión sus bases y sobre todo, sus objetivos. Los organismos internacionales y los países que suscriben a resoluciones vinculadas a estos temas, se han comprometido muchísimas veces a “integrar” las estrategias de Reducción del Riesgo de Desastres (RRD) en la planificación del desarrollo con el objetivo de crear mayor resiliencia. Sin embargo no podemos seguir evitando el debate más importante de todos: cuál es el desarrollo que vamos a planificar y cuántos riesgos está dispuesta a correr nuestra sociedad en su nombre.

2. Construir resiliencia: un compromiso multilateral

Tres acuerdos globales relevantes del 2015 a los que suscribe la Argentina consagran el fortalecimiento de la resiliencia con claridad en el marco de las Naciones Unidas: los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, la Conferencia sobre el Cambio Climático de París (COP 21), y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Entre los Objetivos de desarrollo sostenible que incorporan la resiliencia se destaca el que busca poner fin a la pobreza en la meta número 5, que se propone fomentar la resiliencia de los

sectores más vulnerables y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras perturbaciones y desastres; el Objetivo 11, por otro lado, se centra en lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros y resilientes. Es decir, el debate de la “comunidad internacional” acerca del desarrollo toma como variable la intensificación de los desastres y la mayor exposición a ellos que tienen el crecimiento de la pobreza y la desigualdad, sobre todo en las ciudades, por lo que pone en la resiliencia uno de los nortes para su resolución o mejoramiento.

La ratificación del Acuerdo de París por parte de la República Argentina en el 2016 refuerza el compromiso formal del país a tomar acciones en la lucha contra el cambio climático y el mejoramiento de la resiliencia. El acuerdo establece el compromiso de los países signatarios en contener el aumento de la temperatura media del planeta por debajo de los 2°C respecto de los niveles preindustriales. Por otra parte, el Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres 2015/2030 es uno de los acuerdos claves en materia de resiliencia. Durante esta conferencia los Estados reiteraron su compromiso de abordar la reducción del riesgo de desastres y el aumento de la resiliencia ante los desastres en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Se marcaron cuatro prioridades: comprender el riesgo de desastres, fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo, invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia y aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz para “reconstruir mejor” en los ámbitos de recuperación, rehabilitación y reconstrucción (Marco de Sendai, UNISDR, p.14).

Argentina ha sido prolija en cumplir sus acuerdos. En octubre de 2016 nuestro país creó el SINAGIR (Sistema Nacional de Gestión Integral del Riesgo) tras la sanción de la Ley 27287, que tiene por objetivo integrar acciones y articular el funcionamiento de los organismos del Gobierno nacional, los Gobiernos provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipales, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, para fortalecer y optimizar las acciones destinadas a la reducción de riesgos, el manejo de la crisis y la recuperación. Respecto del Cambio climático, la Ley 27.520 de adaptación y

mitigación al cambio climático fue aprobada en 2019 y se creó un Gabinete Nacional de Cambio Climático (GNCC). Podemos afirmar, sin miedo a equivocarnos, que hablar de resiliencia es muy habitual en los foros que se dedican a esos temas y que la lectura atenta de la legislación nacional y de los marcos internacionales está plagada de herramientas centrales para pensar y fomentar una política pública de calidad en la materia. Sin embargo, algunos elementos claves de ese debate no se han puesto sobre la mesa hasta que una situación extrema como la pandemia los visibiliza con crudeza.

La capacidad de los países de invertir en infraestructuras resilientes, en gestionar sus riesgos en las múltiples dimensiones que estos poseen, requiere debatir con seriedad los problemas del desarrollo. Es decir, no es simplemente un asunto de agendas nuevas y perspectivas más o menos holísticas. Constituye un asunto de capacidades estatales, económicas y políticas, de gestión territorial y también, algo pocas veces advertido, es la consecuencia de la capacidad de los gobiernos de impulsar proyectos soberanos. Posibilidades muchas veces limitadas por la presión de sectores económicos concentrados, el rol de las economías dependientes y el tipo de inserción de los países en la economía mundial.

Sin ir más lejos, la mayoría de la legislación vigente que sigue las recomendaciones y requerimientos de los organismos multilaterales respecto de la resiliencia fue sancionada durante el gobierno de Cambiemos. Este último desplegó una agenda económica de corte neoliberal que no hizo más que destruir el tejido industrial, contribuir con el crecimiento del desempleo, el empleo informal y debilitar la economía popular. Además, convirtió ministerios fundamentales como Salud y Trabajo en secretarías, tomó una deuda insostenible en convivencia con la fuga de capitales y generó, de ese modo, millones de nuevos pobres que vieron más precarizada su vida en los asentamientos informales. Al llegar la pandemia, estos sectores debilitados fueron el primer foco de contagio, logrando sobrevivir en la actualidad a costa de la asistencia del Estado y, en algunos casos, la distribución de alimentos. Los consensos sobre la resiliencia son importantes pero de poco sirven sin consensos

sobre políticas económicas y sociales en las que prevalezca el beneficio de las mayorías.

3. Nuestra propia producción del riesgo: la vida en las ciudades

El riesgo es una construcción social en dos sentidos. Por un lado, el de la percepción del riesgo, debido a que no todas las sociedades perciben como riesgos las mismas cosas. Esto es así porque se trata de un fenómeno social y no individual, vinculado al tipo de sociedad, sus creencias y visiones dominantes. En segundo lugar, podemos afirmar que el riesgo es una construcción social por el aumento exponencial de los riesgos cuando una amenaza se desencadena sobre poblaciones vulnerables. Esta vulnerabilidad es muy clara: los desastres afectan con mayor severidad a los más pobres, a las mujeres y a las poblaciones migrantes (García Acosta, 2005: 16-17).

A esto se agrega un elemento, al que ya hicimos mención, que es la intervención humana. Hace décadas es evidente que nos encontramos ante una nueva gama de amenazas, las cuales toman la forma de amenazas naturales (se construyen sobre elementos de la naturaleza), pero cuya concreción es el resultado de cierta intervención humana (Lavell, 1998: 169). Las persistentes amenazas de virus de influenza como la pandemia SARS-CoV-2 son un claro ejemplo: la amenaza no es natural sino que se engendra en un ordenamiento social. Estos impactos son grandes en sí mismos y se intensifican mucho más en el marco de poblaciones en las que, por ejemplo, las enfermedades respiratorias son más frecuentes por la precariedad de las condiciones de vida.

Para comprender el impacto específico de la pandemia en nuestros días es fundamental considerar las características de la nueva etapa de acumulación y los efectos que esta tiene en la organización de la vida, especialmente en las ciudades. El neoliberalismo tiene como rasgos principales la transnacionalización del capital, la fragmentación de los procesos productivos, la flexibilización y sobreexplotación del trabajo y la liberalización de las barreras al comercio y las finanzas. Estos rasgos han intensificado los procesos de urbanización. Las

fuentes fundamentales de riqueza en el mundo son el consumo y la especulación. David Harvey revisa las nociones de *acumulación originaria* (Harvey, 2004) y *valor* (Harvey, 2016a) y describe la forma particular en la que se desarrolla el proceso de valorización actual: los sectores del capital con mayor capacidad de acumulación son el sector financiero y el comercial. Sumado a esto, la tecnificación creciente avanza hacia prescindir de 3 de cada 5 obreros industriales en todo el mundo: pronto sobrarán 60 millones de obreros por la reestructuración del capital.

Los epicentros de ese consumo desmedido y del crecimiento de la pobreza son las ciudades. La rápida urbanización está generando un número creciente de habitantes en barrios populares en todo el mundo, con infraestructuras y servicios cada vez menos adecuados y sobrecargados (basura, agua y saneamiento, transporte público, acceso a las telecomunicaciones, etc.). En América latina, el 80% de la población vive en ciudades que crecen descontroladamente y tienen subsumido el control de su crecimiento al mercado. Este último hegemoniza el control de la urbanización, convierte el suelo en mercancía, restringe su uso y aumenta su precio, expulsando a quienes no pueden pagarlo. En los márgenes de la informalidad urbana se desarrollan asentamientos o barrios populares en los que los sectores de menores recursos viven con un acceso limitado a la ciudad. Es decir que esa situación no es el simple efecto del abandono, sino que las ciudades también son espacios de reserva de valor y de generación de ganancias extraordinarias (Ons – Nesprias 2018).

Realizar acciones de reordenamiento del espacio -como cambios en los códigos urbanísticos que amplíen el derecho a la ciudad en lugar de privatizar activos públicos y disciplinar a los sectores populares urbanos (Harvey, 2014)- es desplegar verdaderas políticas de mitigación ante eventuales amenazas de esta época, porque la precariedad de la vida en las ciudades es una consecuencia del modelo de vida y no un simple epifenómeno del hacinamiento o la pobreza. Los Estados cedieron su rol urbanizador al mercado, que prioriza la acumulación de capital por sobre el acceso justo al hábitat (Ons – Nesprias 2018).

A la par que se nos hizo evidente el incremento de los riesgos de contagio en los grandes conglomerados urbanos, pudimos identificar los riesgos de la hiperglobalización en el comercio: las cadenas de suministro farmacéuticas, los equipos médicos, la incapacidad de muchos países para desarrollar pruebas diagnósticas, fabricar respiradores o producir equipos de protección personal; la competencia internacional por el acceso a la vacuna del COVID 19, que deja a los países pobres sin capacidad alguna mientras los más ricos compraron más de lo que su población necesita: En la mayoría de los países no existe autosuficiencia en la producción de estos bienes como parte de una estrategia de defensa nacional. Esto se refleja en la cantidad de países que se caracterizan por tener dependencia en la producción de bienes considerados esenciales, desde alimentos hasta medicamentos básicos. No en vano, la iniciativa de la Argentina y México para la producción regional de vacunas en el marco de CELAC intenta revertir ese proceso.

Es decir que la dinámica económica mundial es la productora más activa de los riesgos a los que estamos expuestos. El estrés térmico, la precipitación extrema, las inundaciones continentales y costeras, la contaminación del aire, la sequía y la escasez de agua plantean riesgos en las zonas urbanas para las personas, los activos, las economías y los ecosistemas: Los riesgos se amplifican para las personas que carecen de infraestructuras y servicios esenciales o viven en viviendas de mala calidad y en zonas expuestas (Magrin, 2015: 56). Por otra parte, y como fenómeno paralelo y complementario, se prevé que los impactos rurales más importantes, en un corto o mediano plazo, afecten la disponibilidad y el suministro de agua, la seguridad alimentaria y los ingresos agrícolas, produciendo especialmente cambios de las zonas de producción de cultivos alimentarios y no alimentarios en todo el mundo (Magrin, 2015:57). Hablar seriamente de resiliencia nos obliga a aceptar que ya no hay parches que resuelvan el problema, pero tampoco hay soluciones mágicas. Las transiciones son lentas y la Argentina está en condiciones de dar un debate en ese sentido.

4. Resiliencia sin excusas: Debatir la transición para gestionar el riesgo

Hay algunas lecciones del primer año de pandemia que nos dan herramientas para el segundo, y sobre todo para el futuro: La primera es que no hay resiliencia sin estados fuertes y soberanos. Lo demuestran las principales economías del mundo: es irremplazable de los Estados como garantes de derechos ante crisis integrales, en general, y como garantes de respuesta ante la pandemia de COVID-19 en particular. Donde hay salud pública de calidad, desarrollo del transporte urbano, derechos laborales sólidos, un sector privado fuerte y desarrollo tecnológico soberano, la capacidad de respuesta fue mayor. Ni hablar de que esos son los países que acceden a las vacunas, mientras la inmensa mayoría todavía ni sueña con ello. Una vez más, las salidas a las crisis las garantizan los estados, sean sanitarias o económicas. Fortalecer los estados y los proyectos soberanos es una condición de posibilidad para gestionar los riesgos.

Otra lección es que el rol de la comunidad organizada, organizaciones sociales y no gubernamentales, voluntariados civiles de todo tipo, congregaciones, entre otros, fue y sigue siendo central. Incluso la concurrencia de actores de todo el mapa político tuvo un rol relevante en la sustentación de consensos básicos para las definiciones de política sanitaria. La respuesta local no hubiera sido posible sin la comunidad organizada con suficiente poder en los territorios como para complementar su acción con la del Estado. Las respuestas siempre son locales y de muchos actores en comunión. No existe un Estado con verdadera capacidad de llegar a la población que no se construya con protagonismo de la comunidad organizada. Ni en circunstancias ordinarias ni en circunstancias extraordinarias. La resiliencia es con protagonismo popular.

Finalmente, el fortalecimiento de la resiliencia exige inversión en infraestructuras y tecnología, además de muchos esfuerzos de coordinación para hacer cada vez más robusta una estructura institucional de gestión integral de los riesgos que vaya de lo local a lo provincial y nacional. Los esfuerzos del SINAGIR en ese sentido son cotidianos y los avances muy relevantes. Pero la resiliencia como objetivo nacional y mundial es una quimera si no se revierte el

camino de empobrecimiento y restricción de derechos creciente que se desarrolla en el mundo y que impacta de lleno en lo local.

La próxima pandemia nos tiene que encontrar con mayores capacidades de autoabastecimiento alimentario, sanitario, tecnológico e industrial, en primer lugar, y con poblaciones que no sean vulnerables como el hoy la inmensa mayoría del mundo. Eso significa que el actual orden global y los modelos de desarrollo vigentes no sólo son incompatibles con una política de gestión de los riesgos que enfrentan nuestros pueblos, sino que son los factores fundamentales de su multiplicación. Un cambio de rumbo que ponga a la solidaridad global y a la sustentabilidad en el centro puede ser un paso para que podamos resistir, adaptarnos y recuperarnos ante la llegada inevitable de pandemias más letales o amenazas de mayor escala que, lamentablemente, ya son inevitables. Tenemos todo lo que hace falta. Lo único que se nos está acabando es el tiempo.

.....

Bibliografía

UNDP 2016 Políticas públicas para la reducción de riesgos de desastres.

Revet, sandrine 2020 ¿Puede la crisis de Covid-19 considerarse un desastre natural? Consultado del 30/08/20 en: <https://www.sciencespo.fr/ceri/fr/content/puede-la-tesis-de-covid-19-considerarse-un-desastre-natural>

UNISDR 2015 Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres. Consultado el 30/08/20 en: https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf

Luthar, S.S., Cicchetti, D. y Becker, B. 2000 Research on resilience: Response to commentaries. *Child Development*, 71(3), 573-575.

OCHA, 2020 Desastres naturales en América latina y El caribe 2000 – 2019. Consultado el 30/08/2020 en: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/OCHA-DESASTRES_NATURALES_ESP%20%281%29.pdf

Lavell, Allan, 1998, “Un encuentro con la verdad: los desastres en América Latina durante 1998”, *Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe*, Flacso-Editorial Nueva Sociedad, Caracas, pp. 164-172.

García Acosta, 2005 El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos. *Desacatos*, núm. 19, septiembre-diciembre 2005, pp. 11-24.

Harvey, D. (2014) *Ciudades Rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Buenos Aires: Ediciones Akal.

Harvey, D. (2016a) “David Harvey Marx & Capital Lecture 1: Capital as Value in Motion” [en línea], dirección URL: <http://davidharvey.org/2016/10/david-harvey-marx-capital-lecture-1-capital-value-motion/>.

Ons – Nesprias 2018 “Ciudades para la vida” en Emergencias. Buenos Aires: Ciccus.

Magrin, 2015 Adaptación al cambio climático en América Latina y el Caribe, CEPAL, UE.

Marina Cardelli es la Presidenta de la Comisión Cascos Blancos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Es graduada en Letras en la Universidad de Buenos Aires (U.B.A), donde desarrolla tareas docentes y de investigación.

También es docente de la Universidad de San Martín y de la Universidad Nacional de las Artes.

Actualmente coordina el área de política exterior del Centro de Formación y Pensamiento Género.

Cambio tecnológico y aprendizajes productivo y socioambiental

Por Diego Hurtado



Introducción

La Argentina logró desarrollar algunas capacidades industriales y científico-tecnológicas que hasta la fecha no son suficientes para impulsar un proceso de cambio estructural sostenible, capaz de generar competitividad, trabajo, valor agregado y exportaciones suficientes para garantizar una vida digna a los 45 millones de ciudadanxs. Este perfil de país puede encuadrarse en la noción de *semiperiferia de América Latina*.

En la rígida jerarquía del capitalismo global, el campo de fuerzas geopolítico le asigna a la Argentina y la región el papel de economías productoras de materias primas y productos con bajo valor agregado. Un componente necesario de esta imposición son algunas fracciones económicas locales – capitales concentrados nacionales y extranjeros– que se benefician con la desindustrialización y financierización y que, en lugar de invertir en ciencia, tecnología e innovación (CTI), escalamiento de capacidades y aprendizaje en la producción, fomentan la importación de tecnologías “llave en mano” y la precarización del trabajo.

El carácter semiperiférico de Argentina se materializa en una dinámica pendular entre gobiernos que, con claroscuros, representan a las mayorías e impulsan democracias con justicia social, que promueven el trabajo, la producción y el desarrollo autónomo de capacidades estratégicas, y gobiernos que representan fracciones económicas concentradas que hacen negocios con el subdesarrollo. Hasta la última dictadura cívico-militar estos últimos fueron gobiernos de facto y, desde fines de los años ochenta, gobiernos que ganan

elecciones con campañas electorales basadas en promesas falsas y en el lobby de los poderes fácticos que nadie votó.

En la Argentina pendular, los aprendizajes sobre políticas industriales y de CTI para superar los patrones de dependencia buscan ser eclipsados por operaciones políticas y culturales, que justifican el desmantelamiento del Estado, la desindustrialización, la especulación financiera, el endeudamiento y la fuga, impulsadas por coaliciones que promueven una versión semiperiférica de neoliberalismo, que tuvo sus expresiones democráticas en los gobiernos de Menem y Macri, y que demostró su inviabilidad en las crisis terminales de endeudamiento y destrucción de la estructura productiva de 2001 y 2019.

Como contrapunto, gobiernos como el de Perón, Frondizi, Illia, Alfonsín o el ciclo de gobiernos kirchneristas demostraron, con diferentes grados de intensidad y capacidad transformadora, que el único sendero posible necesita políticas industriales con protección de sectores estratégicos y desarrollo de capacidades científicas y tecnológicas autónomas que deben ser defendidas activamente con políticas exteriores robustas.

La pregunta que nos interesa discutir en este capítulo es: ¿qué políticas de CTI necesita un país de la semiperiferia de América Latina como Argentina para ser capaz de impulsar una trayectoria de cambio estructural de su matriz productiva con inclusión, trabajo, redistribución del ingreso y la riqueza, reducción de la pobreza, equidad creciente y ampliación de derechos?.

Ajedrez hegemónico y fuerzas globales en acción

Como explican Arrighi y Drangel:

“Una de las características más llamativas de la economía mundial es la existencia de un número significativo de estados que parecen estar estacionados de forma permanente en una posición intermedia entre la ‘madurez’ y el ‘atraso’, como dirían los teóricos de la modernización, o entre el ‘centro’ y la ‘periferia’, como dirían los teóricos de la dependencia” (1996: 9).

Esta permanencia de algunos países –como Argentina o Brasil– en la semiperiferia no se explica por una posición de equilibrio estable, sino por un conflicto de fuerzas que puede describirse como *estancamiento dinámico*. Mientras que los gobiernos populares despliegan capacidades para resistir el deslizamiento hacia la periferia y, en ocasiones, para iniciar procesos de ascenso o emergencia –Lula Da Silva y Dilma Rousseff en Brasil, los gobiernos Néstor Kirchner y Cristina Fernández en Argentina–, en el largo plazo no logran neutralizar o superar los obstáculos que despliega el consenso hegemónico para evitar la emergencia de estas economías. La Doctrina de la Seguridad Nacional en los '60 y '70, el endeudamiento inducido y las “reglas de juego” de los organismos de gobernanza global –FMI, el Banco Mundial, la OMC, entre los más influyentes– en los '80 y '90, que en el presente se proponen la destrucción de la institucionalidad jurídica a través del “lawfare”, son los ejemplos más evidentes de estas estrategias de periferización de las semiperiferias.

En este campo de fuerzas, concebir un sendero de desarrollo para Argentina supone comprender la *contradicción sistémica* que desencadenan las economías semiperiféricas cuando se proponen impulsar dinámicas de cambio tecnológico para desarrollar capacidades autónomas –procesos de aprendizaje, acumulación de capacidades, escalamiento tecnológico y organizacional, y aumento sistémico de la complejidad– en industrias económicamente estratégicas (IEEs), que suelen estar en el foco de interés de las economías centrales.¹

Las IEEs se suelen caracterizar por la competencia imperfecta, los retornos crecientes, la estructura oligopólica o monopólica y la protección rigurosa de los nodos estratégicos de sus redes de producción de valor agregado –diseño, innovación, I+D, comercialización y finanzas–, controlados por las corporaciones con base en las economías centrales. Algunos ejemplos de IEEs para la Argentina son: medicamentos y vacunas, biotecnología vegetal y animal, energías renovables y movilidad sustentable, aeronáutica, satélites, materiales avanzados, industria 4.0, o semiconductores.

¹ Sobre IEEs, puede verse: Hartley (2014: 143, 151-153).

Debido a sus efectos multiplicadores y su relevancia en el comercio internacional, los Estados de las economías centrales protegen, financian y acompañan a sus corporaciones en el desarrollo de las IEEs, así como en su expansión y captura de segmentos del mercado global. Como contrapartida, cuando alguna economía semiperiférica impulsa políticas orientadas a la protección y el desarrollo autónomo de alguna IEE se ponen de manifiesto mecanismos incrementales –formales e informales, explícitos u ocultos– de obstaculización y bloqueo respaldada por una retórica de fundamentalismo de libre mercado.

El retorno a la democracia en Argentina, en diciembre de 1983, coincide con un rediseño agresivo de las dinámicas de producción de conocimiento de las economías centrales hacia los intereses corporativos y con la creciente monopolización de los derechos de propiedad intelectual, recursos que en conjunto se proponen obstaculizar procesos de acortamiento de la brecha o senderos imitativos de industrialización, y obligar a las economías no centrales “a pagar precios exorbitantes por el uso de tecnología extranjera” (Michalopoulos, 2014: 178). La “geopolítica de las vacunas” contra el SARs-COV-2 es un botón de muestra didáctico de cómo funciona este diseño.

Desde la perspectiva de los países centrales, sus corporaciones se benefician del desarrollo industrial dosificado –controlado y limitado– de las economías semiperiféricas y de la modernización de su infraestructura pública, siempre que estos procesos sean motorizados por la inversión extranjera directa (IED) y la importación de productos y servicios de alto valor agregado “llave en mano” desde las economías centrales, incluido el pago de regalías, asistencia técnica y otros servicios intensivos en conocimiento. A cambio, las fracciones concentradas de la semiperiferia hacen negocios con la especulación financiera, incluida la financierización de los procesos de cambio tecnológico y de las economías extractivas.

Como contraposición a esta versión dependiente de *neoliberalismo semiperiférico*–Menem, Color de Melo, Macri, Temer, o Bolsonaro–, los gobiernos populares confrontan con estas tendencias y aspiran a construir coaliciones

empresarias-laborales industrialistas para avanzar en la densidad de encadenamientos productivos, aprender a producir y exportar productos y servicios en sectores de valor agregado creciente. En este esquema son necesarias las políticas industriales y de CTI enfocadas en el impulso de procesos de diversificación y expansión de capacidades liderados por el Estado y en la tracción de las empresas nacionales hacia patrones de aprendizaje en la producción, cambio tecnológico y mayor competitividad.

Por todas estas razones, las aspiraciones de los gobiernos populares de algunos países semiperiféricos suelen ser representadas desde las usinas culturales del *establishment* global como desestabilizadoras del orden geopolítico y geoeconómico.

Ciencia y la tecnología como política de Estado

Una de las primeras medidas de la gestión de gobierno que se inició en diciembre de 2019 fue recuperar un Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y volver ubicar las actividades de producción de conocimiento en la primera línea de las políticas públicas. Sin embargo, cuando se iniciaba un proceso de recuperación del sector de CTI, la pandemia del SARs-COV-2 interfirió los planes iniciales.

Con esta mutación inesperada del escenario global se amplificaron los rasgos de un capitalismo financierizado anémico. En una nota titulada “Patentes versus Pandemia” Stiglitz (2020) anticipó el absurdo de prácticas mercantiles predatorias que buscan extraer beneficios de la tragedia. En *The New York Times*, Krugman (2020), en su nota titulada “La economía se hunde, la Bolsa sube: ¿qué está pasando?”, denuncia la irracionalidad de un optimismo especulativo desconectado de la realidad. Mazzucato (2020) habla de “La triple crisis del capitalismo” para referirse al acoplamiento de las crisis financiera, climática y sanitaria. Finalmente, Ramonet (2020) escribe: “El planeta descubre, estupefacto, que no hay comandante a bordo”.

En América Latina la pandemia puso en evidencia la vulnerabilidad excesiva de las capacidades industriales de muchos países en las limitaciones severas de acceso a insumos esenciales para enfrentar el COVID-19. Un informe de la CEPAL (2020: 7) explica que la pandemia provocó “la peor contracción de la actividad económica que la región haya sufrido desde que se iniciaron los registros, en 1900”.

En la Argentina, el MINCyT reaccionó centralizando las capacidades del sector de CTI para ponerlas a disposición del gobierno nacional y acelerando los esfuerzos de coordinación con el resto de los ministerios.² Asimilado el nuevo contexto de pandemia, se retomó el trabajo orientado a objetivos de mediano y largo.

El primer paso para la elaboración de las políticas de CTI fue la recuperación de los aprendizajes del período 2003-2015, de los casos paradigmáticos de procesos de conformación de redes institucionales-empresariales en sectores estratégicos de creciente complejidad y rasgos sistémicos, que ponen en evidencia que las agendas del sector de CTI en 2015 estaban en proceso de diversificación y enraizamiento económico creciente. Procesos arduos y sinuosos que debieron (y que hoy deben) enfrentar embates que se proponen obstaculizarlos.

A partir de los aprendizajes del período 2003-2015, de las lecciones de la respuesta a la pandemia, de la necesidad de orientar al sector de CTI hacia la reactivación económica y hacia los grandes desafíos con metas al 2030, el MINCyT definió cuatro ejes que hoy guían el proceso colectivo de elaboración concertada a escala nacional del Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021-2030.

Como primer eje se define un lugar preponderante para el Estado, no sólo como regulador, sino también como protector de los sectores más vulnerables – garante de inclusión, equidad y ampliación de derechos–, como coordinador económico y con capacidad de diseñar y liderar políticas públicas en sectores

² Una síntesis de los resultados de la reacción del sector de CyT puede verse en: Rabinovich y Geffner (2021).

estratégicos. Todos estos roles involucran al conocimiento científico-tecnológico, con un rol primario para las ciencias sociales.

El segundo eje es el Desarrollo Sostenible como lo define la Agenda 2030 que aprobó la ONU en septiembre de 2015, que comprende 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con 169 metas.³ Ahora bien, se asume que cada país define sus modalidades para avanzar en esta agenda de acuerdo con sus objetivos soberanos y sus propias especificidades históricas, económicas, políticas, sociales y culturales. En este sentido, contextualizar los ODS en el Plan Nacional de CTI 2030 supone considerar el menor desarrollo relativo de nuestro país en relación con las economías centrales.

El tercer eje es la Territorialidad y se enfoca en la reducción de los desequilibrios y asimetrías entre las jurisdicciones y las economías regionales. El objetivo inicial es potenciar capacidades y competencias de cada territorio y definir sectores de especialización con posibilidades de inserción nacional, regional y/o internacional. Para esto, se trabaja en la definición de estrategias, acciones y agendas de I+D provinciales y regionales, así como agendas de cambio institucional con criterios territoriales.

El cuarto eje, abarcador de los anteriores y crucial para pensar una Argentina futura, es el Cambio estructural entendido como proceso de incremento progresivo de complementariedades y encadenamientos productivos, mejora de productos y procesos, y creación de nuevos sectores intensivos en conocimiento. Este eje se complementa con estrategias de gestión del cambio tecnológico, asociatividad público-privada, transferencia o extensión, en el caso de productores de la economía popular. El mejor indicador de cambio estructural, como proceso sistémico, es la creación de empleos de calidad, que absorben la informalidad y mejoran salarios, y una mejora en la equidad distributiva (Cimoli, Abeles y Lavarello, 2017).

Una variable complementaria primaria a considerar cuando se habla de cambio estructural es el impacto del desarrollo sobre los ecosistemas y las

³ Los 17 ODS pueden verse en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>.

poblaciones, especialmente cuando nos referimos al uso y procesamiento intensivo de los recursos naturales. La evolución hacia la sustentabilidad socioambiental debe considerar metodologías participativas para la toma de decisiones y diseño de políticas: licencia social, audiencias públicas, consultas libres e informadas a las poblaciones, políticas de comunicación pública, controles ambientales, sin manipulación ni control de las decisiones colectivas. En este punto es necesario el protagonismo de la comunidad académica para resolver disputas sobre desarrollo local y preservación del hábitat. Un frente perentorio del combate de la pobreza debe ser el desacople de vulnerabilidad e impacto ambiental.

En síntesis, la noción de cambio estructural, desde la perspectiva de las políticas de CTI de un país semiperiférico, apunta a la difusión de procesos de aprendizaje, de acumulación en el mediano y largo plazo de capacidades institucionales, organizacionales y científico-tecnológicas, con liderazgo de un Estado inteligente, con capacidades técnicas, organizacionales, de formación de recursos humanos y de provisión de bienes y servicios, que suponen “la solvencia y disposición de los cuadros de gobierno para el direccionamiento estratégico y la gestión de los conflictos que puedan condicionar o comprometer el desarrollo nacional” (Laguado Duca y Sotelo Maciel, 2019: 120). En esta configuración, la ciencia y la tecnología son la medida de la inteligencia de nuestros Estados.

Como pieza clave de esta agenda de trabajo a escala nacional coordinada por el MINCyT, a fines de febrero de 2021 el Congreso sancionó la ley de Financiamiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, que determina un incremento progresivo y sostenido de la inversión pública destinada a la ciencia y la tecnología que fija la meta del 1% del PBI (como piso) asignado a la función Ciencia y Técnica para 2032.⁴

Además de establecer un marco de previsibilidad, esta Ley representa un instrumento eficaz para incentivar y traccionar la inversión privada en I+D. Especialmente si se tiene en cuenta que la reciente sanción de la Ley de Promoción de la Economía del Conocimiento propone un arsenal de incentivos

⁴ Se parte de una inversión pública de 0,28% del PBI y 0,18% privada para 2019.

orientados a la inversión en las industrias de software, biotecnología, servicios geológicos y de prospección, servicios relacionados con la electrónica y las comunicaciones, servicios profesionales, nanotecnología y nanociencia, industria aeroespacial, satelital y tecnologías espaciales.

En este contexto, la inversión necesaria en I+D que debe alcanzar Argentina en 2032 –sumando aportes público y privado– debería tener como cota mínima el 2% del PBI, esfuerzo factible que representa la mitad del esfuerzo de inversión del sector privado en Alemania (aproximadamente, por cada euro público 2 euros privados).

Revolución tecnológica, batalla cultural y Argentina futura

¿Es posible imaginar hoy una Argentina futura con una economía diversificada, capaz de generar trabajo de calidad, con crecimiento de sectores de alto valor agregado, que garantice soberanía alimentaria, salud, vivienda, educación y cultura? Una condición necesaria para escalar esta utopía es un sector de CTI orientado por una agenda de grandes desafíos nacionales alineados con la revolución tecnológica en curso: la transición energética, las tecnologías digitales y la sustentabilidad socioambiental como núcleos ordenadores de la actividad económica.

Ahora bien, desde la perspectiva de América Latina, la historia enseña que hay que evitar la falsa ilusión del atajo hacia la frontera tecnológica a través de la IED. Durante más de seis décadas esta quimera nos relegó al papel de consumidores de tecnología importada en los sectores más dinámicos de la economía. Un ejemplo elocuente reciente fue el programa Renovar del macrismo, que transformó a la Argentina en país comprador-ensamblador de tecnologías renovables importadas mientras desde varios sectores se invertía en el desarrollo de aerogeneradores nacionales.

Al espejismo del acceso instantáneo a la frontera tecnológica necesitamos contraponer la definición de trayectorias de aprendizaje, acumulación y escalamiento de capacidades organizacionales y tecnológicas en

instituciones y empresas que deben enfocarse en las demandas y metas de las políticas industrial, energética, de transporte, agraria y minera locales concebidas para las próximas tres décadas. La IED, en todo caso, debería adaptarse y complementar estas trayectorias.

Una revolución tecnológica, explica la economista Carlota Perez (2002: 15, 153), coevoluciona con la construcción de un nuevo “sentido común” en las economías líderes, que desata “cambios radicales en los patrones de producción, organización, gestión, comunicación, transporte y consumo, que lleva finalmente a una ‘forma de vida’ diferente”. Estas transformaciones institucionales, organizacionales y culturales son parte de los procesos de cambio estructural que no suelen ocurrir en las economías no centrales y que transforman la noción de “ventana de oportunidad” en una falacia.

Las revoluciones tecnológicas no “abren” ventanas de oportunidad para los países de la semiperiferia. Al contrario, restringen sus opciones. Para jugar activamente en la revolución tecnológica en curso Argentina debe ser capaz de construir su propio sendero sostenible de transición energética y acceso a las tecnologías digitales centrándose en la integración y en el valor agregado. La ventana de oportunidad no viene dada, es una opción geopolítica. Necesita el blindaje de una política exterior decidida –hoy, por ejemplo, la multipolaridad parece romper la lógica del “patio trasero”–, la coordinación de políticas públicas convergentes y la transformación de culturas empresariales y científico-tecnológicas.

La estabilidad política e institucional imprescindible para acumular capacidades y complejidad organizacional en el mediano y largo plazo plantea una condición de posibilidad ineludible: la clausura del “péndulo”, es decir, el disciplinamiento de “los poderes fácticos, internos y externos, asociados a la estructura preindustrial y el ejercicio de posiciones dominantes” (Ferrer, 2014).

La clausura de la Argentina pendular necesita la consolidación de los únicos actores políticos capaces de hacer frente a los poderes fácticos en la coyuntura actual de triple crisis del capitalismo global: una mayoría popular militante como fuente de legitimidad política de un Estado inteligente, regulador,

coordinador económico y con capacidad de diseñar y liderar políticas públicas en sectores estratégicos.

Esta coalición debe ser capaz de librar la batalla cultural por el sentido común, los imaginarios y los valores que deben guiar un proyecto de país democrático con justicia social y ambiental. Frente al individualismo predatorio, la estigmatización de los sectores populares, las demandas irracionales sin compromiso, se debe oponer la solidaridad, la empatía y las metas compatibles con el consenso democrático.

El sector de CTI no está al margen de la batalla cultural necesaria para clausurar la Argentina pendular. En su interior conviven diferentes concepciones contrapuestas, entre las que perduran representaciones que defienden un internacionalismo basado en la emulación (descontextualizada) de los ecosistemas de CTI de las economías centrales, concepciones elitistas de una ciencia de minorías portadora de imaginarios y valores funcionales al lugar geopolítico asignado a América Latina.

La batalla cultural presenta sus especificidades sectoriales. No es lo mismo ser científicx o tecnólogx en América Latina que en Europa. Un compromiso político activo a favor de un proyecto de país que demande CTI tal vez sea una responsabilidad adicional necesaria para lxs científicxs y tecnólogxs argentinxs y latinoamericanxs.

Dicho de otra manera, hace falta que el propio sector de CTI se conciba a sí mismo como actor político capaz de actuar como catalizador de la estabilidad de metas estratégicas de I+D, concebidas como políticas de Estado, a la medida de una democracia latinoamericana basada en una cultura de la producción, la mejora de la competitividad, el trabajo de calidad, el equilibrio territorial y la sustentabilidad socioambiental.

.....

Bibliografía

Abeles, M., Cimoli, M. y Lavarello, P. (eds.). 2017. Manufactura y cambio estructural: aportes para pensar la política industrial en la Argentina. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Arrighi, G. y Drangel, J. 1986. "The Stratification of the World-Economy: An Exploration of the Semiperipheral Zone", *Review*, v. 10, n. 1, pp. 9-74.

CEPAL. 2020. "Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación", 21 de abril.

Ferrer, A. 2014. "Para lograr desarrollo", *Página/12*, 6 de abril.

Hartley, K. 2014. *The political economy of aerospace industries: a key driver of growth and international competitiveness?* Cheltenham: Edward Elgar.

Krugman, P. 2020. "La economía se hunde, la Bolsa sube: ¿qué está pasando?", *The New York Times*, 30 de marzo.

Laguado Duca, A. y Sotelo Maciel, A. 2019. "Desarrollo y conflicto en América Latina. ¿Concertación o disciplinamiento?", pp. 101-126. García Delgado, D. y Ruíz del Ferrier, C. (coords.), *En torno al rumbo. Pensamiento estratégico en tiempo de oportunidad*. Buenos Aires: FLACSO.

Mazzucato, M. 2020. "La triple crisis del capitalismo", *Project Syndicate*, 30 de marzo.

Michalopoulos, C. 2014. *Emerging Powers in the WTO. Developing Countries and Trade in the 21st Century*. New York: Palgrave Macmillan.

Perez, C. 2002. *Technological Revolutions and Financial Capital. The Dynamics of Bubbles and Golden Ages*. Cheltenham, UK: Elgar.

Rabinovich, G. y Geffner, J. 2021. "Facing up to the COVID-19 pandemic in Argentina", *Nautre Immunology*, v. 22, 24 de febrero, pp. 264-265.

Reinert, E. 2008. *How Rich Countries Got Rich. Why Poor Countries Stay Poor*. New York: PublicAffairs.

Stiglitz, J. 2020. "Patentes versus Pandemia", *Project Syndicate*, 23 de abril.

Diego Hurtado es Doctor en Física por la Universidad de Buenos Aires pero desde mediados de los noventa se dedica a la historia de la ciencia y la tecnología en América Latina. Es profesor titular en UNSAM, donde dirige el Centro de Estudios de Historia de la Ciencia y la Técnica.

Desde 2014 es miembro del directorio de la Agencia Nacional de Promoción de CyT en el MINCyT. En 2015 fue presidente de la Autoridad Regulatoria Nuclear y fue segundo Gobernador Alternativo por la Argentina ante la Junta de Gobernadores del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y miembro de la Comisión de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC).

Es autor de más de 70 artículos en revistas especializadas nacionales e internacionales y de los libros *La ciencia argentina. Un proyecto inconcluso (1930-2000)* [2010] y *El sueño de la Argentina atómica. Política, tecnología nuclear y desarrollo nacional (1945-2006)* [2014].



Argentina > futura



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina

 @OkFutura

 ArgentinaFutura@jefatura.gob.ar

 argentina.gob.ar/argentina-futura