Pedro Luis Barcia
(Coordinador)

EL RESURGIR DE LA ARGENTINA

Reflexiones y propuestas de treinta y seis intelectuales argentinos

Estos son los coautores del libro
EL RESURGIR DE LA ARGENTINA.

Los números romanos indican el sitio del trabajo en el volumen.
Los arábigos. la página inicial del aporte

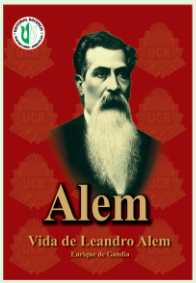
Albino, Abel
[XVII, p. 197]
Álvarez, Alejandro [h.]
[XV, p. 167]
Assaf de Viejobueno, Graciela
[XXVI, p. 341]
Barcia, Pedro Luis
[XI, p. 123]
Blake, André Santiago
[XVIII, p. 205]
Borzone, Ana María
[XIV, p. 157]
Bosca, Roberto
[XVI, p. 179]
Burucúa, José Emilio
[II, p. 39]
Busso, Corina
[XX, p. 237]
Castro, Jorge
[XXXI, p. 385]
Colombo Murúa, Patricio
[XXX, p. 365]
De Masi, Oscar Andrés
[IX, p. 107]
Delbosco, Paola
[X, p. 113]
Devoto, Jorgelina
[XIX, p. 219]
Elizondo, Marcelo
[XXXII, p. 389]
Fraga, Rosendo
[XXV, p. 333]I
Guadagni, Alieto Aldo
[XII, p. 135]
Hoevel, Carlos
[XXII, p. 263]

Iribarne, Miguel Ángel
[XXVII, p. 341]
Latugaye, Dolores
[XXI, p. 249]
Llach, Juan J.
[XXIII, p. 283]
Massot, Vicente Gonzalo
[III, p. 47]
Muscará, Francisco
[XIII, p. 143]
Ossona, Jorge
[XXIV, p. 319]
Peiró, Claudia
[VI, p. 79]
Posse, Abel
[I, p. 13]
Rabhansl, María M.
[XXI, p. 249]
Román, Luciano
[VII, p. 89]
Romero, Luis Alberto
[XXVIII, p. 357]
Sáenz Quesada, María
[XXIX, p. 361]
Saltor, Jorge E.
[IV, p. 55]
Sarquís, Leonardo J.
[XXXIV, p. 417]
Sioli de Torres Carbonell, Silvia
[XXXIII, p. 403]
Valdez, Raúl
[XX, p. 237]
Villar, Marcelo J.
[VIII, p. 95]
Zorrilla, Alicia María
[V, p. 69]

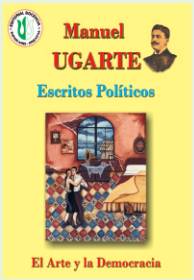
Pedro Luis Barcia

Dr. en Letras (UNLP) y *Dr. Honoris Causa* por: UNT, U.R.Palma (Perú), UNCU, UNM. Expresidente de la Ac. Arg. de Letras y la Ac. Nac. de Educación, Ac. Correspondiente de la RAE, de la Ac. Norteamericana de la LE, de la Ac. Dominicana de la LE, Ac. de Letras del Uruguay Ac.Emérito del Inst. Nac. Sanmartiniano y del Inst. Nac. Belgraniano Autor de más de un centenar de libros: *Escritos dispersos de Darío* (2ts.), *Lugones desconocido* (7ts.), *Ideario de Sarmiento* (3ts.), *Ideario de San Martín*, *Pedro Henríquez Ureña y la Argentina*, *La narrativa policial argentina*, *Historia de la historiografía literaria argentina, Poesías desconocidas de la Independencia*, *El inédito* Cancionero tabernario *de J.A.Carrizo*, *Historia y Literatura: San Martín en el teatro argentino, El camino en la literatura, La literatura antártica, Los diccionarios del español de la Argentina, Un inédito Dic. de Argentinismos del siglo XIX, Refranero de uso argentino, Rescate de náufragos (2ts.),Fray Mocho desconocido*, *Los caminos de la lectura: Las bibliotecas del Libertador*, *Los mundos subterráneos en la cultura*, *Los género comunicativos universitarios. Orales y escritos, La comprensión lectora, El método del caso.*

ISBN 978-987-506-548-2



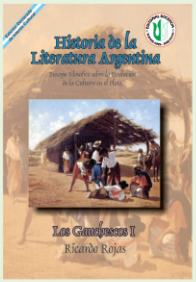
Leandro N. Alem
8 volúmenes



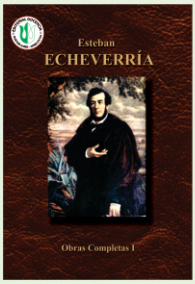
Manuel Ugarte
6 volúmenes

Leopoldo Lugones
29 volúmenes

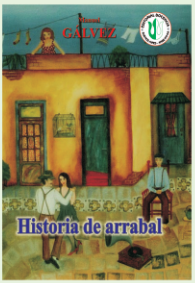
Alfredo Palacios
8 volúmenes



Ricardo Rojas
16 volúmenes



Esteban Echeverría
6 volúmenes



Manuel Gálvez
17 volúmenes

Juan D. Perón
40 volúmenes

Biblioteca Testimonial Del Bicentenario

Dirección: Eugenio Gómez de Mier

Juan Alberto **Roccatagliata**

La Argentina a través de sus Regiones

18 volúmenes [3 tomos por Región]

Juan Domingo **Perón**

Obras Completas

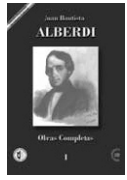
40 volúmenes

que recogen obras desde:
"Apuntes de Historia Militar", "Documentos del GOU", "La Comunidad Organizada" "Conducción política", "Del poder al exilio", y otros...

Hipólito **Yrigoyen**

Obras Completas

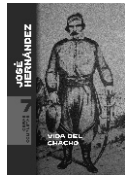
13 volúmenes



Juan Bautista **Alberdi**

Obras Completas [Escritos Póstumos...]

41 volúmenes



José **Hernández**

Obras Completas

15 volúmenes

Obras de **Leandro Alem** **(8 volúmenes)**

Obras de **Alfredo Palacios** **(8 volúmenes)**

Obras de **Leopoldo Lugones** **(30 volúmenes)**

Obras de **Arturo Enrique Sampay** **(17 volúmenes)**

Pedro Luis Barcia
(Coordinador)

EL RESURGIR DE LA ARGENTINA

Reflexiones y propuestas
de treinta y seis intelectuales argentinos

Ilustración de Tapa

Planta renaciendo en una sequía

Pedro Luis Barcia
(Coordinador)

EL RESURGIR DE LA ARGENTINA

Reflexiones y propuestas
de treinta y seis intelectuales argentinos

EDITORIAL DOCENCIA
BUENOS AIRES - ARGENTINA

Barcia, Pedro Luis (Coordinador)
EL RESURGIR DE LA ARGENTINA. *Reflexiones y propuestas de treinta y seis intelectuales argentinos.* 1ª ed.- Buenos Aires : Docencia, 2023

446 p. ; 20x14 cm.

ISBN 978-987-506- 4 -2

1. Filosofía. 2. Estudios Literarios. I. Título.
CDD 801.95

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723
Reservados todos los derechos
Copyright© 2023 By Editorial Docencia

Agüero 2260 (1425) Buenos Aires Tel.: 4805-8333
Web: http://www.editorialdocencia.com.ar

Índice

Presentación. Propuestas y reflexiones para el resurgir de la Argentina. Por **Pedro Luis Barcia**. **11**

Enfoques generales y culturales

I. Hacer o no ser y poder para ser (Por **Abel Posse**). **13**

II. Diagnóstico y proyecciones en las esferas de la cultura y de la educación y ciencia (Por **José Emilio Burucúa**). **39**

III. Necesidad de un diagnóstico de situación, para un hacer mejor o plan de acción confiable (Por **Vicente Gonzalo Massot**). **47**

IV. Claves filosóficas para entender la Argentina moderna (Por **Jorge E. Saltor**). **55**

V. El lenguaje inclusivo. *Fundamentos de la posición académica.* (Por **Alicia María Zorrilla**). **69**

VI. El resurgimiento ético de la Argentina (Por **Claudia Peiró**). **79**

VII. La revolución de las pequeñas cosas (Por **Luciano Román**). **89**

VIII. El problema de la emigración de jóvenes profesionales (Por **Marcelo J. Villar**). **95**

IX. Los bienes patrimoniales culturales de dominio privado, declarados en el marco nacional. *Necesidad de estímulos fiscales para su preservación.* (Por **Oscar Andrés De Masi**). **107**

Educación

X. Cómo educar, aún con diagnósticos negativos (Por **Paola S. Delbosco**). **113**

XI. La anomia y la educación actitudinal y normativa (Por **Pedro Luis Barcia**). **123**

XII. Panorama de la educación argentina en este siglo
(Por **Alieto Aldo Guadagni**). **135**
XIII. Políticas educativas para un cambio de época
(Por **Francisco Muscará**). **143**
XIV. ¿Por qué nuestros estudiantes no comprenden cuando leen textos?
(Por **Ana María Borzone**). **157**
XV. Cómo romper la inercia corporativa universitaria
(Por **Alejandro Álvarez** [h]). **167**
XVI. Una pedagogía de la piedad patriótica (Por **Roberto Bosca**). **179**

Sistema de Salud

XVII. Los 5 pasos para una Gran Nación (Por **Abel Albino**). **197**
XVIII. ¿Qué salud mental tenemos y cuál queremos?
(Por **André Santiago Blake**). **205**
XIX. Prevención social en adicciones (Por **Jorgelina Devoto**). **219**
XX. Las residencias médicas (Por **Raúl Valdez** y **Corina Busso**). **237**
XXI. Enfermería. *Una clave para el sistema de salud.*
(Por **María M. Rabhansl** y **Dolores Latugaye**). **249**

Política

XXII. El pacto que hay que romper. (Por **Carlos Hoevel**). **263**
XXIII. Para crecer con equidad la Argentina necesita una mejora
sustancial de su federalismo. (Por **Juan J. Llach**). **283**
XXIV. El Gran Buenos Aires: congestión, anomia y dilemas
(Por **Jorge Ossona**). **319**
XXV. Defensa. *La prioridad en el reequipamiento.*
(Por **Rosendo Fraga**). **333**
XXVI. Crisis de representatividad.
(Por **Graciela Assaf de Viejobueno**). **341**
XXVII. Política y legislación en seguridad y defensa
(Por **Miguel Ángel Iribarne**). **351**

Historia

XXVIII. Construir la Historia Pública de la Democracia Plural. (Por **Luis Alberto Romero**). **357**
XXIX. Reflexiones sobre el resurgir de la Argentina. (Por **María Sáenz Quesada**). **361**
XXX. Argentina en la encrucijada. *Tener clara nuestra posición y nuestra pertenencia*. (Por **Patricio Colombo Murúa**). **365**

Economía

XXXI. Este es el problema de la Argentina y esta es la solución (Por **Jorge Castro**). **383**
XXXII. La pendiente preparación para la nueva economía del conocimiento. (Por **Marcelo Elizondo**). **389**
XXXIII. El espíritu emprendedor. *Germen del tejido empresario y motor de progreso social, económico y personal* (Por **Silvia Sioli de Torres Carbonell**). **403**
XXXIV. Todo lo que genera la agroindustria es buen presente y más futuro. (Por **Leonardo J. Sarquís**). **417**

Apéndices

I. Carta de convocatoria a los intelectuales (Pedro Luis Barcia). **435**
II. Carta al amigo Dr. Pedro Luis Barcia (Eugenio Gómez de Mier). . **439**

Presentación

Propuestas y reflexiones para el resurgir de la Argentina

Este libro procura mantenerse al margen de opiniones políticas en pugna. Es una obra de buena voluntad puesta al servicio del resurgimiento de nuestro país. Hemos convocado a un numeroso grupo de intelectuales, provenientes de distintas esferas de la acción pública, para que nos presenten sus reflexiones y propuestas, cada uno desde su trinchera de esfuerzo cotidiano, en pro de mejorar la condición de nuestra Argentina.

La idea original es que los aportes de nuestros conciudadanos, cada uno desde su especificidad, puedan ofrecer bases para la elaboración de políticas de Estado válidas y sostenibles en el tiempo. La sugerencia de las tres «P»: poco, posible y permanente, sería el lema realista general.

Aunque he procurado agavillar en secciones los aportes afines por disciplinas o ámbitos particulares, esta no es una obra sistemática, sino el resultado de la confluencia de esfuerzos varios y distintos hacia un foco que los imanta: el mejoramiento del país en cuantos planos sea posible hacerlo. Es un manual, en el único sentido de que se ofrece a la mano de los gobernantes que puedan hallar en estas páginas sugerencias, estímulos, ideas canalizables en acciones de gobierno. El nuestro es un gesto de asistencia patriótica.

Agradezco —y lo hago con voz coral de todos los argentinos de bien—, agradecemos a estos hombres pensantes que han destinado su tiempo y esfuerzo para poner sus propuestas en negro sobre blanco, con voluntad de asistencia al mejoramiento de lo nacional. El gesto noble y desinteresado de nuestros intelectuales —siempre tan vapuleados por la crítica— corresponde a lo que los latinos llamaban «magnánimo» —«de alma grande»*— nacido*

de la generosidad y del compromiso para con nuestra Patria. Lugones pedía «Ojos mejores para ver la Patria». Aquí se proponen puntos de vista positivos para, desde ellos, mejorar la Patria.

Fue mi responsabilidad el escoger los potenciales colaboradores para este empeño en común. Algunos, pocos, nunca contestaron al llamado. Otros, adhirieron entusiastas al proyecto y lamentaron no poder participar en él por tener su tiempo ya muy comprometido con otras labores de urgencia.

Al núcleo vivo que respondió con sus aportes le agradezco en nombre de los argentinos. Han postergado otras labores por contribuir a la empresa común, en medio de los trajines de un año arduo.

Cada cual eligió con absoluta libertad el tema, la perspectiva, el ángulo, el tono y el fraseo para su contribución. Sus textos han sido intangibles para mí y para el Editor. Nos hemos limitado a unificar la tipografía y aspectos formales. Por veces, algunos autores coinciden en los temas, pero advertimos, como dice Pascal: «Todos juegan con la misma pelota, pero la colocan de diferentes maneras». Ello enriquece los aportes.

Editado este libro, será puesto en manos de aquellos políticos que aspiren a gobernar, para bien de nuestro país, en 2023.

Retraigamos la invocación del romancero viejo: «Denos Dios ventura en armas / como al paladín Roldán».

Pedro Luis Barcia

Enfoques generales y culturales

I

Hacer o no ser y poder para ser

*Por **Abel Posse****

La noción de política reúne todos los factores que convergen para asegurar la sobrevivencia internacional de una comunidad y asegurar su particular calidad de vida y de valores y su marcha hacia el propio concepto de bien común.

Hoy es hora de política. De urgente política en el sentido señalado.

Argentina es un convaleciente delicado. Exige inmediata atención. Los datos de la modesta pero muy promisoria recuperación económica no basta para descuidarnos.

Nuestro sistema productivo es como una jadeante, expirante, máquina de vapor. Estamos ante los Andes, otra vez como en 1817, y hay que empezar a subir, ahora no a pie, gloriosamente, sino con esa obsoleta, averiada, resoplante locomotora…

Debemos hacer arrancar la producción, el sistema de créditos, la reconstrucción del poder del Estado (frente a la anarquía de los tres poderes en guerra, a los excesos de las provincias y a la demolición del factor militar). Debemos recuperar no menos de tres millones de jóvenes que oscilan entre la no educación, el delito, la bailanta o la pura nada.

---

* *C.v. sintético de Abel Posse:* Estudió Derecho en la UBA y Cs Políticas en La Sorbonne**.** Sirvió por concurso en el Servicio Diplomático Exterior en Moscú, Lima, Venecia, Tel Aviv, República Checa, Perú, Dinamarca y España. Es Académico de número de la Academia Argentina de Letras y de la Academia Nacional de Educación. Autor de catorce novelas, cinco ensayos, una extensa obra periodística y algunos cuentos y poemas. Fue consagrado como uno de los maestros de la llamada «nueva novela histórica de América Latina». Su obra narrativa fue varias veces galardonada. Faja de Honor de la SADE. Premio Rómulo Gallegos en 1982. Premio Internacional Extremadura-América 92 de la Comisión Española del V Centenario. Premio Diana-Novedades. Premio Literario Academia Argentina de Letras. Su obra ha sido traducida a 16 idiomas. Es colaborador habitual del diario *la Nación* así como de otros periódicos argentinos (*Perfil*, *La Gaceta de Tucumán*) y españoles (*ABC, El Mundo y El País*), y ha sido director de la *Revista Argentina de Estudios Estratégicos.*

Y el hambre, la desocupación, la inmovilidad productiva y el empresariado sin convicción, después del colapso de esos dioses de la falsa economía que adoraron a partir de 1990. Millones de argentinos tienen cada mañana hambre o amenaza de hambre.

Y por si esta enumeración lamentable fuera poco, nos falta lo más duro: negociar nuestra deuda descomunal (que es proporcionalmente la más grande del mundo conocido).

Negociar con heterogéneos acreedores. Salvar nuestra posibilidad de vida y sobrevivencia con quienes se sienten estafados. Generar confianza y *continuidad de crecimiento*, para que los menos intransigentes de los acreedores empiecen a creernos y arrastren a los más recalcitrantes.

Pero lo más grave es nuestra «comunidad desorganizada» y más bien en disolución.

Argentina hoy es una sociedad sin sentido, a la deriva. Y peor aún: es una sociedad que perdió el sentido de la dirección. No sabe lo que quiere ni a dónde va. Tiene un Gobierno pero falta la dirección y el sentido que se debe concretar en un *Proyecto Nacional* total. Y esto no es cosa de un gobierno, sino de la Nación consciente de sus peligros profundos.

Solo una fuerte política de unidad y de cohesión podrá salvarnos.

El mundo y nosotros

Nos hemos construido una imagen equivocada del mundo y de la posición de nuestro país ante el mundo. Después del *default* y de la tercerización cultural entre 1990 y el 2011, somos una especie de remoto potrero ocupable, *res derelictae* en los confines de Occidente. Tierra y mar indefensos. Zona de derroche y de desorden, inadmisible, intolerable al tratarse de una de las cinco regiones privilegiadas del mundo (alimentos, agua potable, energía y subpoblación).

Somos por ahora una potencia intermedia con vocación de inviabilidad de autoaniquilación anárquica.

Después de demolición de las Torres Gemelas, el mundo entró en una etapa de nueva hegemonía y de suspensión o demolición de las garantías del Derecho Internacional y de sus organizaciones como la ONU, la UNESCO, el mismo FMI. Los dirigentes argentinos no se dan por informados de la dinámica histórica.

Solo con la reunión de las potencias intermedias regionales, a través de la integración física y de formas económicas, políticas, culturales y estratégicas sólidamente consolidadas en polos de poder, se podrá resistir al eterno combate entre débiles y poderosos. Con Brasil y Sudamérica podremos recuperar y garantizar esa soberanía que no supimos defender en el plano meramente nacional.

Ante este nuevo momento del mundo, la respuesta de una potencia en decadencia y en disolución de su sentido vital, existencial como es el caso de Argentina, debe ser inmediata.

El Poder

De esto no se sale sin una pasión de revolución en democracia. La enfermedad múltiple nos reclama una respuesta inédita, grande, valiente. Se trata de una conciencia implacablemente clara acerca de modificar nuestro concepto perimido del mundo y de *nuestra instalación* ante el mundo.

Ya no podemos ser «país normal» dentro de marco razonable de los países dependientes, caídos de su sueño de independencia y grandeza propia. La aspiración de normalidad, en el ámbito de una situación de fracaso de autoestima, conduciría simplemente a someterse a la frustración.

Se necesita comprender las mutaciones mundiales en curso, la realidad nueva de la *posglobalización*, y concentrar un *poder nacional de grandes convergencias*, para ubicar a nuestra Argentina en una nueva vía sin la cual no será posible renacimiento alguno.

El poder administrativo normal no bastaría (aún en el caso de poderse superar la anarquía interna del Estado argentino actual).

Nada se podría hacer sin la música solidaria ante el dolor de tantos argentinos, nuestro dolor humano. Las políticas sin emoción, muertas como supuestas perfecciones racionales (¡si lo fueran!), no bastan. El amor debe hacerse lenguaje, palabra convocante, idea-fuerza, emoción-fuerza. Hay que cambiar el lenguaje municipal, la razón de patio y la ambición menor de tenderos nostálgicos de un pasado notable.

El poder que recibe el presidente de turno es casi inocuo. Es simplemente un puesto que cobra sentido si es capaz de gerenciar un llamado general, patriótico, para una Gran política. Para esto se necesita un balance justo del mundo y un proyecto consensuado de respuesta nacional,

surgida de una vasta convergencia de los partidos desde la derecha al centro-izquierda, y con el apoyo de la Iglesia, los empresarios, los sindicatos, las Fuerzas Armadas, los factores de poder y organizaciones sociales relevantes, especialmente el periodismo, que de una actitud crítica o de frivolidad debe pasar a ser el frente serio de debate y de convocatoria para la batalla de nuestra Argentina, hoy entra la mediocridad y la dependencia, pero con la posibilidad de renacer en la política nacional-continentalista.

Sin una apasionada convocatoria, casi mística, en torno a la conciencia unitiva de devolver la Patria argentina a su destino de grandeza, todo lo que se haga —inclusive lo que se está haciendo— es un ejercicio menor.

El primer paso para *consolidar poder* (como instrumento básico de toda posibilidad de reconstrucción) es armonizar y disciplinar dentro del Estado los factores constitucionales. Hoy en anarquía, vivimos la pugna que pone al Legislativo contra el Judicial, al Ejecutivo denunciado jueces de la Corte, al Judicial trabando al Ejecutivo en definiciones esenciales… y para colmo a esos gobernadores transformados en grandes electores y determinando con sus alianzas presiones la politiquería nacional.

Una máquina rota no se arregla con remiendos, sino con otra máquina. Nuestras instituciones son hoy esa máquina arruinada.

Todos esos factores deben armonizarse y disciplinarse, como se señaló dentro de un Estado objetivado como instrumento de salvación primero, y como herramienta de prosperidad y seguridad después.

El sentimiento de Nación debe ser el criterio unitivo, desafiante, en este tiempo de eclipse de ideologías, de ideas y del pensar mismo.

La Gran Política que se necesita en esta hora de mediocridad terminal exige conformar, a través del Poder Ejecutivo, esa usina de *poder decisorio*. Argentina, desde el siglo XIX, superó su anarquía invariablemente mediante el acuerdo de sus jefes políticos, que finalmente definieron el pacto de la organización nacional. Estos acuerdos están en la base de nuestra Constitución. Hoy necesitamos un *Pacto Nacional de Renacimiento* patriótico.

Un acuerdo básico obliga a un proyecto. La voluntad de lo grande y sustancial, define un proyecto, armonizando intereses y necesidades. En el siglo XIX, que fuera para nosotros tan difícil y sangriento, había sin embargo una maravillosa *locura unitiva*: crear de la nada del desierto la gran Nación (que todavía somos).

El balance de la realidad nos impone urgente acción en lo interno y en lo internacional.

Estos son los puntos de la exigencia inmediata:

• ***Reforzar el poder***, como se señaló, pero en la sutura de un Estado como herramienta de todo y como centro del consenso para una Gran Política nacional.

Desde este *Poder Nacional*, conjugado con la política regional a partir del Mercosur, podremos enfrentar el desafío de respeto y solidaridad en el concierto de poderes mundiales.

• ***En lo económico*** llegó el momento de la opción real. No tenemos oro. Ni dólares ni credibilidad. Estamos solos.

Solo tenemos energía nacional: riquezas, inteligencia de pueblo europeo y voluntad de sobrevivir y de volver a ser el país de la fuerza y prosperidad que fuimos.

Hay que negociar desde esta energía que se nos reveló desde el segundo semestre del 2002, con dato inimaginables de modesta pero sólida recuperación del tejido productivo nacional.

Es la energía del pueblo que quiere y puede vivir.

Pero la energía no la suelen ver los políticos ni muchos economistas. De tan prácticos, se olvidan que *la energía se hace materia*.

Se impone transformar la energía nacional en credibilidad y en crédito.

Cualquier sumisión a la «realidad económica» que conlleve la pérdida de la recuperación real y de la fuerza de rehabilitación que demostró la Argentina sola y abandonada, será suicida.

De las cinco condicionantes básica que señala el politólogo Rivero para la «viabilidad» de un país o de una región, Argentina goza sobradamente de cuatro. En lo que hace a *renta estratégica*, militar y económica con la consolidación del Mercosur.

• **Los acreedores** deben comprender (como muchos inversores así lo entienden), que más que hipotéticos acuerdos de pago basados en la anemia, en la hipoteca eterna, de un pueblo que demostró históricamente su eficiencia, es tomar el agua, pero secando la fuente.

Hoy ser correcto, ante los criterios del financierismo posglobalizante, sería rendir un homenaje a ese Shylock de Shakespeare que quería cobrarse una libra de la carne de su deudor, aunque después muriese.

Estamos internacionalmente solos. Y sabiéndonos solos podremos *seguir saliendo*. Pero repetir con entusiasmo el retorno a la jaula de la relación económica dominante (razón de y para los otros) sería el más inútil fracaso. La repetición.

Nuestra energía de pueblo en positiva convalecencia debe ser el aval de toda negociación. Ningún esquema de pagos o de superávit (para otros) puede admitirse que dañe el caudal de energía nacional.

Cuando un país tiene el lujo triste del récord mundial de endeudamiento el crédito mundial se arranca, no se mendiga. (Pero claro, el coraje…).

• **El empresariado.** Es la hora de la unión del Estado con el empresariado y todas las fuerzas productivas y creadoras. Una filosofía alegre, de entusiasmo ante el objetivo renacentista, debe ser el elemento unitivo. La tarea impone la gestión de los argentinos en comunicaciones, la energía, transportes, minería, finanzas, etc. Y, al mismo tiempo, proyectar el tejido de la producción nacional y de los intereses argentinos en la trama de integración continental.

• **Poder sindical**. Es imprescindible la movilización de un poder de extrema importancia social, en parte inmovilizado por las presiones políticas. No debe ser poder de confrontación sino voz básica en el debate y construcción de todo Proyecto nacional.

Es el elemento imprescindible de relación directa con el problema social básico que es el desempleo y con la creación de un concepto de trabajo y remuneración, que signifiquen dignidad y prosperidad de la mayoría trabajadora.

• **Riqueza básica argentina** y **Defensa y Fuerzas Armadas.** El mundo amenaza con virar hacia el irracionalismo del puro poder militar. La política imperial —eterna lacra occidental— no se interesa solo por los países, sino que busca afirmaciones geopolíticas y geoeconómicas. Oswaldo de Rivero, el lúcido tratadista peruano, destacó los puntos vitales para la *viabilidad* de una nación o de una región:

a) Poder alimentario que Argentina tiene para así y para ser uno de los cuatro principales exportadores mundiales de alimentos. Sin embargo, su territorio está poco habilitado y explotado; solo en las zonas fértiles. En relación a su posibilidad productiva y de población, es el *país más rico del mundo*.

b) Agua. Es el recurso que será el más buscado. El 97% del agua del mundo es salina. Falta agua ya a la mitad de la población mundial. Es veinte años será el factor estratégico por excelencia. Argentina es uno de los diez países con mayor reserva del recurso.

c) Energía. Argentina tiene gas, uranio, petróleo y energía hidroeléctrica abundante.

d) Población. Por su densidad, incluso en relación a las regiones más fértiles, el espacio argentino está mínimamente habitado. Es el talón de Aquiles de un país que no supo cumplir con la visión de Alberdi y de Roca.

e) Renta estratégica. Nuestra posición geográfica, geopolítica, no nos asegura beneficios. Renta estratégica es la que otorga riqueza o apoyos a un país por su interés en caso de conflicto. (Geográficamente, sería el caso de Turquía o Israel).

Por estos cinco factores Argentina es un espacio que despertará interés imperial en el futuro. Es, repetimos, como un «zona de derroche y de desorden» que podría llamar la atención de quienes se preocupan por la «administración racional del mundo de las necesidades».

Nuestro territorio vacío, los mares, los ríos dulces, los hielos, las pampas son nuestro don de Dios, pero también nuestra amenaza.

Somos un país indefenso militarmente: somos un gigantesco conejo celeste y blanco sentado en la Patagonia. Por odio a no más de doscientos militares mezclados por cumplir órdenes de tortura o de combate en guerra sucia, hemos suprimido la función del imprescindible factor militar. (Ni Alemania, ni Italia, ni Rusia, ni España, ni China, ni Francia, con motivos igualmente atroces tuvieron la ocurrencia de condenarse a la indefensión). Somos esos tontos que echan el chico al tirar el agua sucia de la bañadera.

Argentina debe responder desde ya con el restablecimiento de su poder militar y con el desarrollo de la alianza estratégica continental apenas en esbozo.

Con Brasil, Mercosur y Sudamérica podremos tener en una década una considerable fuerza disuasiva continental. No estamos presentes en nuestros mares ni en los extensos territorios.

El mundo internacional involuciona desde el «respeto de las naciones» y del principio de no intervención a una descarada lucha de venta-

jas, de rapiña de recursos naturales y de defensa de intereses humanitarios abstractos, que en realidad encubren un nuevo estilo de dominación en nombre del «patrimonio común de la humanidad». El mundo no marchó hacia un paraíso equitativo en este siglo XXI, que se inició con la domesticación de la ONU y guerras incalificables. Más bien el mundo retrocedió al siglo XIX, de garrote e imperialismo victoriano.

Educación

Educación vuelve a ser el centro de nuestro ser. El desafío supremo como en tiempos de Sarmiento. Hay que recuperar lo perdido (incluso restableciendo temporariamente el servicio militar) para asimilar esos millones de jóvenes disminuidos y deseducados en este ciclo funesto.

Se requiere, además, una cultura de amor, de espiritualidad, y una dimensión religiosa y poética que nos eleve de la chata visión positivista en un vuelo poético, de reconocimiento del fundamento de Nación en el que debemos crecer.

El colegio, la movilización de los jóvenes hacia la naturaleza, la creación de una nueva convivialidad juvenil es la gran tarea, la máxima inversión.

Si Argentina todavía significa algo en el mundo, es por aquella educación sarmientina y por la creatividad cultural consecuente.

Esta batalla suprema exige reaccionar sin cobardías ante la invasión audiovisual subculturizadora. Esos productos nefastos deberán expulsarse y sustituirse con la producción nacional y continental adecuada.

La audiovisualidad deberá ponerse al servicio de esta batalla suprema. Y como se dijo, ese Cuarto Poder, la prensa, deberá comprometerse como la pieza esencial en la lucha para salir de estos subterráneos de bajeza al que son sometidos los pueblos mercantilizados.

Proyecto

Estos son los puntos esenciales de un proyecto nacional de resurgimiento. Los detalles de complementación son imaginables. Se necesita coraje. Coraje para desprenderse de los lugares comunes que nos impusieron quienes no tienen el más elemental sentido común de nuestra situación en el mundo, de nuestros peligros y necesidades y de nuestra realidad de Patria.

Desde el coraje habrá que convocar a la Nación con otro lenguaje que el de la politiquería administrativa de hoy. Necesitamos el leguaje de la pasión argentina.

Sin el «proyecto» no será más que una geometría muerta. Solo la pasión del renacimiento, el llamado a la aventura de volver a ser, podrá ubicarnos en ese lugar que nos espera en el mundo.

Conciencia dramática del hacer para frenar en nuestro no ser. Proyecto, pasión, unión.

La demagogia es lo que espera un pueblo dormido en su conformismo. La anagogía (si se permite el galicismo) es lo que ese pueblo necesita para despertar y elevarse. Es el entusiasmo común, la fe, el vuelo hacia lo alto.

Pero lo esencial en nuestra peligrosa situación es crear Poder. No del Gobierno de turno sino de la Nación toda, convocada ante el peligro.

Poder afirmado en:

a) Energía básica de todo tipo como elemento estratégico para asegurar el crecimiento productivo: hidrocarburos, hidroeléctricas, nuclear, etc.

b) Tecnología y educación en todos los niveles.

c) Conciencia de las posibilidades en los mercados mundialistas

d) Poder educacional-moral con restauración de la conciencia nacional y una educación ética, poética y espiritual basada en los valores cristianos y con necesaria sustitución de la subcultura mundializada comercialmente por expresiones de verdadera cultura y esparcimiento.

e) Poder militar estratégico, nacional y continental en el sentido antes señalado.

f) Poder sindical, de todos los sectores de la productividad, como mecanismo de diálogo y solución de los problemas de la producción y el trabajo.

g) Poder espiritual, como restablecimiento de la calidad de vida que responda a la tradición y expectativa de los argentinos. Un avance de la persona, aparte de las actuales excluyentes dimensiones como ciudadano consumidor (en el mejor de los casos…).

Nos hemos transformado en un pobre pueblo de murmurantes, de comentaristas escépticos. De una pedrada debemos romper los cristales de la fétida enfermería en la que nos arrastramos.

Como escribió T.S. Elliot sobre la decadencia de su patria «no morimos de un grito sino de un largo gemido». Somos el país de los hurgadores de huesos, de los llorones del pasado, de los del partido de la carroña, la culpa y la moribundia.

No merecemos la Argentina. Este es el sentimiento que se afirma. Y solo hay un rescate para esta generación: recrear ese fuego fundacional desde la fe perdida, desde la poesía enmudecida que nos debemos. Desde el mismo impulso de fe y de razón que nos hizo Patria.

Amenaza de implosión occidental

Sospechamos el peligro de una implosión del sistema occidental. Una catástrofe previsible, semejante a la que convulsionó al ex universo comunista. La corrosión no es solo económica sino fundamentalmente cultural y social. El complejo tecno-mercantilista desencadenó esta etapa terminal de mercantilismo nihilista. El proceso anunciado por Nietzsche y Heidegger, se cumple en los finales del siglo XX y los comienzos del actual. A tal punto, que sentimos preocupación y pena por nuestros jóvenes que deberán entrar en un mundo en el que obtener un conchabo es una bendición, y en el cual todo espíritu de aventura o de dimensión poético religiosa de la vida es un desatino antieconómico.

Hombres muy capacitados pero cultural y metafísicamente limitados, como los ministros de economía que prevalecieron en los últimos lustros, apostaron la Argentina a una globalización rosada, a un seudo nuevo orden donde los valores nacionales, el Estado, la dignidad diplomática y las tradiciones y la calidad de vida nuestra; parecían antiguallas a echar por la borda. La historia reciente evidencia el desencuentro insalvable entre una cultura primaria que quiere dominar y ejemplificar en el mundo y un poder militar superior que busca enemigos débiles. (Según el ensayista Paul Kennedy, EE.UU. padece el mismo síndrome que llevó a la España grande de los Austrias a la rapidísima decadencia del siglo XVII.)

A este punto, no interesa si se trata de implosión o no del sistema occidental. Lo que podemos afirmar es que nos lleva a inseguridad, injusticias y eventuales catástrofes financieras. Hoy el mundo, unánimemente, cambiaría las maravillas tecnológicas y misiones espaciales

por la seguridad individual, el pleno empleo y el equilibrio de la «sociedad de bienestar» demolida y desprestigiada por el mercantilismo totalitario, y sustituida por la actual «sociedad de frenético malestar». Esta es la profunda contradicción de nuestro tiempo. Los éxitos tecnológicos no incrementan la calidad de vida cuando no existe la adecuada conducción política y cultural. El individuo, los jóvenes, los viejos, las mujeres; se vuelven a sentir manipulados, prescindibles y eventualmente servilizados como en los tiempos de las hilanderías de Manchester. Como suele decir el papa Francisco, son la multitud de «descartables» que produce la sociedad cosificada. El Brexit tragicómico, los «chalecos amarillos» en Francia, los catalanes soliviantados y el neonazismo como posible segundo partido en Baviera…

La tecnología y la civilización consumista hasta ahora tienen todos los prestigios, pero se van acercando a su crisis. El límite es ecológico y lo estamos viviendo ya con intensidad.

Hasta el tiempo de nuestros abuelos o bisabuelos el mundo era del caballo, de la madera, del cuero, del bronce. Cuando más del vapor y tejedurías. En un solo siglo demolimos lo que se repetía desde milenios: los mares, los glaciales, muchas especies animales, el aire. La tecnología va siendo el arma de nuestra perversidad ante la creación, y es posible que sea la de nuestro suicidio. Esta realidad mortificó desde 1945 a Heidegger, a los teólogos y a toda la filosofía europea.

El dominio del poder nuclear y sus bombas nos hicieron malvivir «el equilibrio del terror», la guerra fría y la amenaza permanente de un nuevo Chernobyl o Fukujima. El auto, que fue el caballo de los neocaballeros, hoy hace imposible la vida urbana. La revolución digital crea una subculturización o estúpidización infantil-juvenil. Además, es espionaje irresistible: es el triunfo final y decisivo de Big Brother.

Un dios humorista hace que un juego tecnológico arrogante sea nuestra condena, y la tomemos como beneficio exclusivamente.

Deberíamos comprender que las crisis se pueden transformar en renacimientos. Que con ideas claras y firmes podríamos hacer los reajustes que nos serían finalmente beneficiosos. Una crisis o catástrofe del mundo financiero no significaría una destrucción de nuestra riqueza y de sus dones primordiales: capacidad humana, increíble poder alimentario, ventajas geográficas, capacidad productiva, etc.

Seguiríamos siendo los «ricos de la catástrofe», siempre que sepamos pasar de la metafísica financiera y de nuestros modestos horrores

bursátiles a una enérgica Economía Política, en la que el poder político sea el protagonista principal de la organización de la comunidad y de la distribución. Sin poder político firme, solidario y experimentado, no podremos enfrentar lo que viene.

Los limitados políticos, que hace años creen que gobernar pasa exclusivamente por el ministerio de Economía, se encuentran sin «modelo». Por suerte la Argentina grande y fuerte sigue estando a sus espaldas. Y quiere *ser*, pese a la mediocridad de ellos.

Argentina y Brasil tendrían que ir consolidando definitivamente alternativas, creando una zona de seguridad ante el impacto exterior y formas económicas regionales cautelosas ante el economicismo en imprevisible descalabro.

No es fácil volver del economicismo a la economía, como no es fácil salir del consumismo, de la droga, de la subcultura y volver a un universo de necesidades y consumo justos. De producción regional equilibrada, de calidad de vida basada no exclusivamente en la cosa, sino en valores, placeres, y trascendencias de carácter cultural.

Hemos querido manejar la comunidad y la política desde la economía. Hemos creado un ente monstruoso y hasta hemos creído que el mercado creaba cultura, calidad de vida o bienestar.

Hoy es tiempo de la política. Debemos reorganizar el desmantelado Estado, debemos desarrollar con Brasil una urgente estrategia continental defensiva de nuestras empresas, de nuestro mercado y de nuestros pueblos y trabajadores. Es tiempo de crear con los empresarios de nuestra América una red de producción, comercio e intereses compartidos y armonizados. Pero claro que esto nos resultará difícil mientras sigamos adheridos al miedo que se manifiesta en autodescalificación y dependencia.

Existe la política cotidiana, municipal, de administración. Pero también existe la Gran Política que nos convoca, en las graves crisis como la actual, a decisiones mayores. Como ya se expuso antes, Argentina vivió decisivas resoluciones, como la de la Independencia, la de la Generación del 80, Sarmiento con el privilegio de la cultura, Yrigoyen consolidando la democracia para los nuevos ciudadanos, o Perón promoviendo una profunda democratización social. Estas etapas nos proporcionaron ser hoy el país más desarrollado del Continente. Pero estamos ante otra encrucijada histórica (aunque por ahora se tranquilicen los mercados y el querido Brasil no estalle). Los desastres económicos mundiales no son más que reflejo del nihilismo subculturizador.

Esta es nuestra riqueza: la posibilidad abierta a otra calidad de vida. Debemos reforzar al Estado, como ya se dijo, como el mecanismo natural para la enérgica armonización de la vida comunitaria en esta hora de peligros. Sin un Estado fuerte y *unipluralizado por la convergencia de todos los partidos*, nada se podrá hacer.

Cambio civilizatorio en Occidente

Las formas de vida, los imperios, los países no son inmortales. Mueren si no se transforman. Occidente, desde la gran crisis financiera del 2008, da muestra, especialmente en Europa, de inestabilidad económica y desasosiego cultural.

En un diálogo entre los filósofos Alain Finkielkraut y Peter Sloterdijk —en *Latidos del Mundo*— el primero pregunta: «¿Qué hacemos ahora ante el crecimiento sin fin de nuestra capacidad de hacer? ¿Cómo lo frenamos, cómo reencontrar la naturaleza, la austeridad?»

Algo se ha quebrado en la cultura occidental. Volvemos, incluso, a reeditar conflictos religiosos en el caso de la inmigración europea y el alzamiento islámico extremista en el Cercano Oriente.

Lo más preocupante es la línea de quiebra generacional de los jóvenes con sus padres y abuelos. No quieren heredar el mundo del bienestar burgués de trabajar profesionalmente, hacer dinero, aceptar los códigos ancestrales de familia, felicidad, conducta, etc. No reingresan en el palacio liberal-democrático. Son los *Indignados* de España, los de Grecia, que no quieren más la Europa-madre. ¡Los indecisos de *Podemos*! Los desocupados, nihilistas, los marginales de la vida organizada. Millones de jóvenes, hace ya muchos años, se fueron a las drogas, a la nada, al boliche, al *chatting*, como un *lumpen* que eligió mal un destino.

Se acercan a la política para gritar una furia sin altura fundante: no crean ni se dan alternativas. Exagerando se podría decir que en ellos muere la Europa brillante, recuperada después de 1945, y sin Europa, epicentro cultural del mundo occidental, nada tendría salida, ni las antiguas superpotencias de la «guerra fría». Peter Sloterdijk expresa: «La política de hoy no se hace cargo de algo esencial, el punto oculto en el que: la lucha de clases fue sustituida por una rebelión de los jóvenes contra los adultos en nombre de un modernismo impresionista, adoptado y difundido sin debates democráticos. Ese progresismo se presenta como lo juvenil. Tiene buena prensa y buena paga. Debería ser remplazado por un debate maduro (que no quiere decir viejo o antiguo).»

Este tema de la quiebra generacional recorre todos los países de Occidente. Se relaciona con la caída de nivel de vida de la clase media en países tan poderosos como Estados Unidos, Alemania o Francia, surgen situaciones conflictivas que los políticos no reconocen o no saben solucionar.

En Europa se da una inesperada inestabilidad Sur-Norte (Grecia, España, Francia, Italia, Portugal y algunos países del este) que no alcanzan a la solidez deseada por la Unión Europea. Por otra parte el incendio del Cercano y Medio Oriente acerca una renovada guerra de religiones, movida por la voluntad del sólido islamismo, después de los errores de la política anglosajona en Irak, Siria, Libia, Afganistán, Somalia, etc. Parecería que vamos a un enfrentamiento reeditando los tiempos de Ricardo Corazón de León y Saladino. El profesor Huntington vería hoy confirmadas sus profecías en las que vislumbraba enfrentamientos religiosos y no ya clasistas o político-económicos como creyó la política mundial desde Marx hasta hoy.

En suma: estamos en tiempos en los que el liberal-humanista Adam Smith y el comunista Carlos Marx ya no tienen nada que decirnos. El comunismo implosionó en sus imperios, China y la URSS, y el liberalismo llega a la superconcentración de economías totalitarias financieristas. (El capitalismo actual ya no tiene dueños de «los medios de producción», ahora pasa que alguien se robó el *sabot,* la banca madre de todos los grandes negocios del mundo.)

Si esto es así, el humanismo social puede esperar con paciencia como un tren que nunca más pasará por la estación abandonada. Antes de comentar la fuerte posición del papa Francisco al vislumbrar un estado de guerras muy próximas y la urgencia definitiva de solucionar la realidad de la pobreza mundial como un destino de exterminación.

Es difícil exigir en este momento mundial decisiones de Gran Política a hombres que en realidad creen que la línea de progreso industrial-científico-tecnológico es ineludible, un destino inexorable. Aunque tienen la penuria medioambiental y ecológica ante sus ojos, no creen que el destino atómico o de juegos electrónicos, o de sondas espaciales, pueda modificarse.

El papa Francisco, como Jefe de la Iglesia, sabe que hay que embestir con toda energía ante el caos que puede producir la implosión social. El tema ecológico no es una casualidad que llegó del cielo, fue y sigue siendo la con secuencia de un desenfrenado crecimiento del mercantilismo.

Ante la irritante incompetencia y falta de coraje de los actuales jefes de la política occidental, Francisco une el destino de los pobres del mundo, y de la masa de jóvenes excluidos sin ingreso en el sistema, al factor ecológico y al capitalismo sin rostro y ya omnipotente. Levanta su voz más allá de las convenciones y estilos y restablece la posición combativa de la Iglesia ante grandes peligros mundiales, como sus predecesores Juan Pablo II, Julio II o San Pío V jefe de la Santa Alianza que contuvo en Lepanto, 1571 el intento islámico de retomar su presencia en Europa.

Nuestros filósofos en diálogo recurren a la palabra griega *katejón*, empleada por san Pablo en la segunda epístola a los Tesalonicenses. Quiere decir «contención, dique».

Finkielkraut que lanzó la pregunta: ¿qué hacer ahora ante el crecimiento de nuestro poder de hacer?, encuentra en esa palabra griega la respuesta que lo hace coincidir con el Papa. Es la hora del dique, de usar todas fuerzas que puedan evitar las correlacionadas catástrofes: la miseria de la mayoría mundial de los pobres (que serían irredimibles *damnés de la Terre)*, la urgencia para un cambio del mecanismo ilimitado de producción y la tarea inmediata de no prorrogar otra vez el freno del daño ecológico.

Edgar Morin (autor de *Una Política de Civilizaciones*) ve en la conducta casi inédita del Papa, el llamado para un *cambio civilizatorio* o una seria modificación de formas de vida, que están llevando más bien al dolor o a la muerte de excluidos, de «descartados».

El llamado del *katejón* es extremo e impostergable. Así lo entendió san Pablo al no poder viajar a Tesalonia y saber que la grey cristiana estaba duramente amenazada en su sobrevivencia.

Estamos ante el gran tema del mundo de hoy. Implica cambiar para *con menos ser más.* Significa superar un ordenamiento económico y político que arrasa con la cultura, la paz de alma y cierto confort espiritual que sentimos estar perdiendo en toda la esfera de la civilización occidental.

La cultura y el arte en tiempo de crisis mundial

Curiosa contradicción de desasosiego social y espiritual en el apogeo de una civilización que se prefiere tecnológica.

Parecía que después de la ebriedad tecnológica, el tema de nuestro tiempo es el vacío espiritual. Iniciamos el siglo comprobando el desmo-

ronamiento de las utopías y filosofías madres, plasmadas en el siglo XIX, confrontadas en el siguiente centenario y hoy en franca implosión. De ambas quedan remiendos y ruinas con las que nos tropezamos, según supo escribir Julius Evola en su famosa *Revuelta contra el mundo moderno*: el capitalismo liberal-democrático, desde Adam Smith hasta sus realizaciones imperiales y el marxismo socialista. Un supuesto combate entre libertad y justicia. Dos valores que aún no encontraron su síntesis.

El capitalismo creó imperios tecnológicos, islotes de opulencia y continentes de pobreza. El comunismo, en sus dos imperios, la URSS y China, naufragó en una ideología absolutista que desembocó en formas dictatoriales y en un fracaso en la esencia misma del materialismo dialéctico marxista: en la capacidad productiva y la batalla por el bienestar en libertad. Ambas ideologías se vivieron como panaceas. Ambos fracasos parecen unirse hoy en la síntesis perversa del capitalismo financierista, como una derrota final, en la tradición de «humanismo» que proclamaron por separado y hasta con amenazas mutuas de apasionada destrucción nuclear.

Valga esta digresión para señalar en qué medida el mundo del Espíritu (como se decía antes) queda marginado por esos materialismos estériles. Creíamos que la tecnología nos salvaba con sus excursiones lunares o microscópicas, pero el misterio del Ser permanece inalterado. Hoy tratamos de salvarnos de la exageración de la técnica, y de sus consecuencias ecológicas, al punto que el mayor filósofo de este ciclo indicó en su testamento que «la tarea fundamental es controlar la tecnología». Y hasta que: «Ahora sólo un dios podrá salvarnos».

Peligra el hombre que hemos sido, peligra la cultura, la educación, las academias, los libros, la individualidad y su «libre albedrío», peligra la palabra. La literatura del siglo apenas pasado fue una rebelión, desde Rimbaud y los novelistas rusos, todos comprendieron la decadencia: Joyce, Nietzsche, Kafka, Céline, Arlt, Borges, Hermann Broch, Faulkner, Rulfo, Musil, Lezama Lima, Nabokov y muchos otros de este nuevo siglo de oro literario. Es un corpus de libertad creadora admirable y un formidable grito en el desierto. Grito hecho arte. Advertencia en obra, desde los comienzos de la desertificación cultural-espiritual y esa «pesadilla de aire acondicionado», como calificara Henry Miller a nuestra modernidad. Fue una magnífica realización de cultura crítica.

Ahora hay que pensar de nuevo el mundo, elaborar certezas y grandes horizontes. La creación literaria, en su sentido más válido y profun-

do se va recluyendo en catacumbas, la calle está ganada por el mercantilismo cultural de temporarios objetos de consumo. Es el signo de este ciclo. Pero también el desafío más grande: pensar y proponernos un mundo en el que queramos vivir. Todo creador deberá decidir entre la catacumba de la verdadera creación y la alienación política y mercantilista.

Argentina es un caso excepcional de ese señalado factor fundacional de la cultura. Desde 1853 se plasma una voluntad política de reconocimiento de la educación como motor de todo progreso y como la mejor «inversión» desde el punto de vista estrictamente económico. La Constitución Nacional recoge esa orientación, cuya plasmación corresponderá a una dirigencia de excepción, que ubicará a nuestro país al frente de Iberoamérica y merecerá una distinción por su compromiso creativo y educacional reconocida mundialmente.

La relación del educador Sarmiento con el dos veces presidente Roca, fue una inédita confluencia de educación y poder. Se vivía con entusiasmo transformar un pueblo inerte, analfabeto, en una verdadera ciudadanía capaz del progreso y del desarrollo de la personalidad: un pueblo de individuos. El arma de la educación sostendría la civilización del hacer.

Con su pasión de gran escritor y educador Sarmiento logró lo que los políticos no imaginaban. Fue el astuto creador o definidor de nuestra nacionalidad. Nos habíamos arrancado del desierto, creamos una etnia sobre el baldío. Las masivas corrientes inmigratorias europeas, tal como se las programara en la Constitución, produjeron la heteróclita raza que hoy somos los argentinos. Catalanes que no se entendían con gallegos o vascos, italianos del sur agreste y xeneizes, alemanes, judíos, centroeuropeos… Cada uno en su familia, en sus casas como bastiones para hacer su América. Babel de idiomas, de razas, de estilos, hilvanada por la minoría autóctona y criolla. ¿Cómo plasmar una Nación? Sarmiento transformó la educación obligatoria, gratuita y laica en verdadera arma fundacional. Todos los padres eran irremisiblemente distintos. Pero todos los niños serán iguales y la Patria y su inminente riqueza se haría en las escuelas más que en las calles y en los hogares. En dos décadas a partir de Sarmiento-Roca ocupábamos en el mundo el lugar de Brasil de hoy. Los chicos se hicieron argentinos en torno a esas banderitas que se izaban cada mañana, desde La Quiaca hasta la Patagonia, desde Cuyo al Río de la Plata.

Enseñamos patria, Nación y sentimiento de destino grande. Nunca quisimos ser un país más, sino un país de optimización y de una calidad de vida que en sólo tres décadas empezó a figurar entre los más fuertes y atrayentes «para todos los hombres de buena voluntad del mundo». Nos creamos una poética de «lo argentino»: riquezas naturales, respeto de los próceres, voluntad de grandeza, culto de coraje. Nos mitologizamos para ser. Y lo logramos.

Lo que denominamos «crisis» es el nihilismo anunciado por Nietzsche en los umbrales del siglo XX en el cual todavía estamos. Es esa decadencia occidental descrita por Spengler, Toynbee, Chaunu y tantos otros pensadores. Produce una subcultura de crisis, un demoníaco y polifónico Ersatz que exige de los creadores un compromiso grande de repuesta, sin resignaciones. Una respuesta hacia la dimensión mayor de ese complejo que llamamos con comodidad «cultura». Exige anagogía (y hasta su correspondiente política anagocrática), ir hacia arriba, buscar la altura. Para librarnos del activismo errático de los señalados «hombres huecos» de Eliot, hoy consumidores de subcultura mundializada por vía audiovisual. Fascismo tecnotrónico. La palabra poética en el más alto sentido clásico podrá arrancarnos de la inundación prosaica del discurso político-ideológico, del *chatting* infinito y del folletín cotidiano que tomamos por «la realidad» y hasta como inevitable configuración de destino.

El lenguaje nos rescatará del prosaísmo convencional, de la palabra que oculta y anestesia. Experiencias como la de Borges, Rulfo, Lezama Lima, Nabokov, Musil, Hermann Broch, demuestran un camino de retorno a lo esencial. Hegel inauguró su cátedra de estética de la Universidad de Berlín con una frase cargada de premoniciones: «Para nosotros el arte, por el lado de su destino supremo, es cosa del pasado». No invitaba a la resignación, llamaba a un renacimiento. (Por lo menos Hölderlin, su compañero de estudios, lo concretó en obra genial…).

Hoy la cultura, la tarea de los creadores, exige una dimensión de grandeza como en Homero, Shakespeare, Dante, Nietzsche. Cultura exige responder como dique, freno, renovación, *katejón* (según la palabra de san Pablo y san Agustín) capaz de detener la inundación de nihilismo en la que se abisma un Occidente que requiere una urgente recreación de sus dimensiones y tradiciones espirituales.

Epílogo: el gran viraje

Nos morimos de aburrimiento y frustración, andamos como apátridas perdidos en el desierto del origen. En estos catorce años se nos fue revelando una argentina en negativo caída de los niveles que le dieron fama y felicidad para sus habitantes. Somos una grey de melancólicos que ya ni creen ni esperan. Antes los desatinos estallaban cada ocho o diez años y luego nos daban respiro. Esta vez se juntaron y alcanzamos un fracaso perfecto. Una demolición respetable que nos emparente con las catástrofes de los países Europeos de la Segunda Guerra.

Nuestra calidad de vida, de trabajo, fue superior a nuestras políticas.

En algún lugar del camino hemos ido perdiendo nuestros sueños. Nacimos en un lugar de bienestar y cierta facilidad para ocupar un lugar en el mundo según nuestras capacidades, con respeto y estabilidad para avanzar, crear familia y encaminar a nuestros hijos. Teníamos una calidad de vida comparable a la de los mejores países. Estábamos orgullosos y seguros de nuestro destino nacional y hasta personal. Las anormalidades de la vida institucional nos parecieron episodios que poco incidían en nuestros universos personales y familiares. Incluidos los golpes de estado, hasta la atrocidad de 1976.

La caída abrupta y casi sorpresiva barrió con los valores y nos encontramos perdidos entre esas palabras que definen nuestra decadencia de hoy: criminalidad perversa, narcotráfico creciente, desocupación, descomunal endeudamiento, ineficacia industrial, crisis educativa (era nuestra mayor distinción…).

Sentimos que ya no bastan las respuestas de nuestra politiquería. Se trata del retorno a nuestra dignidad nacional. Se trata de reconstituir la esencia de nuestra patria. ¡La Patria Argentina! Se trata no solo de hacer sino te tener el coraje de renacer con los mejores valores de nuestra historia. Comprendiendo que somos hijos del éxito del trabajo, de la felicidad de vivir, sin sentirnos amenazados, sin un futuro posible.

Hemos llegado a un punto de estimulante parálisis, el viejo mundo aún no murió y el nuevo no ha empezado a nacer (según la reflexión de Margueritte Yourcenar al referirse a la época del emperador Adriano). Esta situación sintetiza el debate modernidad postmodernidad, tan de moda. Pero nos confronta no solo al fin de las ideologías, como tanto se repitió, sino a algo más grave y que es la consecuencia de la muerte, de las teorías envejecidas: estamos viviendo el fin de los efectos de esas

ideologías. El mundo que se construyó no se quiebra en hechos notables (revoluciones, fuerzas) sino que implosiona calladamente.

Llegamos a este fin de milenio acosados e inquietos por el fracaso de los grandes proyectos ideológicos plasmados, en lo que hace al pensamiento político, hacia fines del siglo XIX. Basta recordar dos nombres: Marx y Adam Smith.

El siglo que vivimos —encantador y criminal— fue el campo de pruebas finales do todas las buenas ideas acumuladas a lo largo de la llamada Modernidad. No viene al caso evocar las matanzas ni las hipocresías triunfantes la praxis socialista cerró su primer gran intento con el fracaso por implosión del sistema impuesto y comandado por la Unión Soviética.

El gigante triunfador —la superpotencia capitalista, de matriz anglosajona— da claras muestras de corrupción y enfermedad. Venció sin convencer. Su poderío industrial tecnológico es como un logro ajeno a lo inmediatamente humano y más bien vagamente terrible.

Es como si ya estuviésemos huyendo del futuro que nos habían propuesta como lógica consecuencia de una errada noción positivista de progreso, bienestar y desarrollo.

El desasosiego de las grandes sociedades industrial-tecnológicas tiene que ver directamente con este sentimiento (de «haber alcanzado el futuro»). En el caso de Estados Unidos, motor del desarrollismo eficientista, se manifestaría como haber realizado el tan mentado *american dream.* Es como si los mejores momentos de lucha, de valores, de creación de ese pueblo culturalmente mestizo, hubiese quedado atrás. Como si después de la muerte de Kennedy, de imperio benigno hubiesen pasado a la categoría de desagradable imperio peligroso y equivocado.

Entra en crisis la filosofía política, que parecía el conductor todopoderoso y la medida de todas las decisiones, según el esquema racional-voluntarista del positivismo político y de los políticos.

Llegamos al fin del milenio con la experiencia —y el espectáculo— de la pobreza de la clase política, las grandes corrientes, los intereses económicos y tecnológicos (como esos «príncipes negros de la Sinarquía» palabra de la tradición ocultista exhumada por el general Perón) comandan e instrumentalizan a los políticos.

La Gran Maquinaria de intereses se mueve con el propio impulso. Los políticos aparecen como dóciles administradores, impotentes: ante

un designio ajeno a los programas. La mayor «cumbre» de dirigentes mundiales, reunidos en Río de Janeiro en 1992 por el tema del Medio Ambiente, constituye la más evidente prueba de la división entre conciencia del peligro y decisión política. Los intereses creados y la eterna crisis económica surgida de un inescrupuloso criterio de mero lucro cono señal de éxito económico, han tornado imposible que los políticos puedan enfrentar y modificar la propuesta suicida de la Gran Maquinaria.

Características del viraje

• ***Producción* / *Consumo.*** Del diseño y la creciente perplejidad deberíamos pasar al viraje. Solo una nueva conciencia política, en el plano de los dirigentes mundiales, podría ir dando los pasos para desmontar la Gran Maquinaria y reorientar sus estructuras en una dirección justa. Pero la tarea es global e incumbe a potencias, países emergentes y subdesarrollados, porque la crisis involucró a todos, planetariamente.

Sustituir una forma de producción depredadora, por nuevos métodos de producción y consumo, variando la noción de «necesidad» desde una conciencia cultural (nacional y regional) diferente de la preconizada por el mundialismo economicista de hoy.

La noción de «calidad de vida» eminentemente ligada a las culturas, debe dirigir los criterios de producción y consumo de cada comunidad. El límite ecológico y la preservación del medio ambiente son factores que debemos imponer como ya imprescindibles en toda decisión.

• ***Hombre / Naturaleza***. Esto, necesariamente conlleva la necesidad de un replanteamiento total, en todo el ámbito del llamado Occidente (y en sus metástasis), de la relación hombre / naturaleza, hombre / cosmos. Como afirma Michel Serres debemos retornar al «contrato natural», con el medio ambiente, con este planeta Tierra que ya empieza a no soportar nuestras agresiones.

• ***Subcultura / Cultura***. El viraje exige como punto central suspender y reorientar la inundación subculturizadora. Así como en el lamentable pero útil «equilibrio del terror» se logró controlar el peligro militar nuclear, no creímos en una urgencia similar para prevenir o moderar la infección subcultural mundial, provocada por el arrollador triunfo de la audiovisualidad comercializada con sentido ecuménico. Una ingenua noción de libertad de mercado permitió que el virus de la audiovisualidad descontrolada se extendiera de forma pandémica: transmite la moda, lo

light, las ideas hechas, falsea la contienda democrática al imponer lo aparencial y lo cosmético, difunde la necesidad que perversamente inventa el primer hipnotizador eléctrico universal. Gran Maquinaria, crea mercados falsos y falsos valores. Es el gran mecanismo anonadador, la gran anestesia. (Demonio secreto de la técnica: el más formidable y admirable invento de comunicación y reunión, que es la televisión, se torna en el gran factor subculturizador, es la «caja boba» que cumple excelentemente su función de niñera, de geriátrico audiovisual y de supremo medio fiscalizante, pero está perdiendo su máxima posibilidad su destino culturizador, su rol central en la educación.)

• ***Control de la tecnología***. Se impone el comando sobre un poder tecnológico que se reproduce en forma autónoma. Crece y se inventa objetivos fuera ya del control democrático político. Después de la amenaza nuclear, se mete con la condición humana en su esencia, a través de la biogenética. (Heidegger, antes de morir, sugirió que la maquinaria tecnológica prefería al hombre cosa, al hombre funcional, al clon, más que a este bicho sentimental e inexacto que somos). Estos son los años del apogeo del mundo industrial capitalista en la empírica versión anglosajona. Pero son también los años en que se comprueba la aporía de este modelo, cuyo fracaso en los «países centrales» se puede medir en la crisis perpetua y en la nada subcultural.

• ***Nueva socialidad***. El viraje nos obliga a proponernos una nueva socialidad, más allá de los totalitarismos socializantes fenecidos y más allá de la torpe «fe de mercado», ya increíble. Una nueva convivencia de hombres y naciones, comprendiendo que estamos en un «tiempo de culturas», en un tiempo en el que los pocos valores que nos ayudan a sobrevivir los encontramos a espaldas de la universal subculturización, en lo más recóndito de los pueblos y de sus tradiciones. Nueva socialidad, en el sentido de una organización distributivo-equitativa y de un concepto y trato hacia la persona que no repare ya en la teórica igualdad sino más bien en el respeto existencial de las diferencias.

Solamente desde la ilusión liberal capitalista se puede imaginar que un mundo de 6.000 millones de habitantes, con los cuatro quintos de ellos en la pobreza y/o miseria, podrá regirse sin la trágica opción entre exclusión/represión o la construcción de una nueva socialidad, de una nueva solidaridad sin buscar las falsas igualdades, sino respetando diferentes calidades de vida. Este es el mayor desafío del nuevo siglo.

El África negra, el Pacífico asiático, China, India, el mundo islámico, Iberoamérica, son en realidad grandes espacios preservados. Espacios culturales que han sobrevivido mal o bien al impacto de las colonizadoras propuestas de los bien pensantes de la Modernidad. No han sido los gestores de la actual crisis.

Se torna imprescindible devolverle a la comunidad, que se expresa y plasma en «el Estado», los elementos para reconquistar los poderes ante la universal ofensiva sinárquica, que se esconde detrás de los políticos en juego democrático aparencial. La reorganización de los estados como expresión inmediata de las comunidades y de su cultura es una restauración imprescindible. Ha cesado ya el tiempo de calumnia del Estado y de anarquía liberal que solo concluyó en la actual orgía de insolidaridad que el mundo padece. Una democracia sin Estado es como una democracia muda, impotente, parapléjica. El Estado es el ágora del *demos*.

Iberoamérica ante el viraje

España, Portugal, América Latina, la latinidad toda, no han sido más que el furgón de cola de la modernidad. Dentro del vasto y variado Occidente, el Mediterráneo católico-romano fue desplazado en el curso de los tres siglos de la llamada modernidad, por el Occidente nórdico, protestante y ahora predominantemente anglosajón, en el que la noción calvinista de eficacia lucrativa, como señal de salvación, prevalecía. Esta ilusión está hoy metafísicamente agotada.

La civilización de la latinidad, y la impronta del Mediterráneo, están vivas en Latinoamérica. El mestizaje latinoamericano asimiló y sintetizó esa herencia recibida a través de España, como en marco fundamental de nuestro estilo e idiosincrasia. Esto es así, más allá de toda valoración ética o moral que se quiera aplicar al tema de la conquista y colonización.

Iberoamérica y la latinidad quedaron al margen de los últimos «triunfos» de Occidente, como admirados y sumisos protagonistas de segunda.

Según el sociólogo Baudrillard, en el hemisferio Sur nos hemos pasado prácticamente toda la Modernidad dentro del marsupio colonial. Somos marsupiales históricos Tal vez ya tengamos que saltar de la bolsa y ponemos a existir en la intemperie.

Tenemos ventajas: somos como los indios tiros de Titikaka y aquellos tarahumaras que se jactaban ante Métraux de no haber «involucionado tanto como los hombres civilizados».

A la luz de lo expuesto, en este umbral de necesario viraje, esos valores del universo cultural iberoamericano necesariamente tendrán que encontrar su espacio de expresión.

El tiempo de desasosiego y de imprescindible viraje nos posibilita la mejor oportunidad de poner en valor nuestras preservadas cualidades. Es un llamado, un desafío para ser, para nacer, para saltar del marsupio.

No se trata de reiterar ilusorias primarias, sino de la legitimación de una cultura. Hasta ahora solo hemos habitado casi como intrusos en la casa de nuestra Cultura transatlántico.

Es tiempo de Filósofos. Es hora de repensarnos el mundo que queremos. Ya no sirven los monoteísmos muertos.

Necesitamos una tarea de sabia y serena deconstrucción de la Gran Maquinaria antihumana que hemos fabricado con tanto entusiasma a lo largo de la todavía llamada Modernidad.

La tarea es inmediata. No se necesitan grandes resoluciones internacionales. Debe ser un convencimiento nacional, regional (cultural) y, por ende, internacional, de que estamos en una encrucijada decisiva.

Debemos saber, sin ingenuidades, la oposición de los intereses ocultos dominantes. Cada generación tiene que enfrentar sus monstruos. Los que nos tocan, nos obligan a repensarnos el mundo.

Solo a través de la cultura, el disenso profundo y desasosegador se transformará en viraje. Solo a través de la educación y la cultura emergerán los políticos necesarios y una democracia sustancial, y no la actual parodia al servicio de un sistema decadente que en nombre de la tolerancia y el voto quinquenal disimula su corrupción y el autocratismo de una forma de poder donde la persona —el pueblo— no participa realmente del comando de su destino ni de sus opciones sustanciales. (Hasta ahora hemos vivido, incluso en los mejores ejemplos, apenas una forma primaria de democracia. Algo así como una democracia *neanderthalensis*).

II

Diagnóstico y proyecciones en las esferas de la cultura y de la educación y ciencia

Por ***José Emilio Burucúa****

El aumento explosivo de la pobreza durante los años de vigencia del régimen democrático en la Argentina es uno de los hechos más inexplicables y trágicos de nuestra existencia nacional. El estado de pauperización de la sociedad ha llegado a tal extremo que resulta muy difícil romper el círculo vicioso donde hemos encadenado la crisis perpetua de la economía y la crisis estructural de la educación. La relación polar de causa-efecto se invierte ante nuestra mirada y vuelve a hacerlo apenas consideramos con atención el asunto. Sin una economía viable, resulta improbable la reconstrucción del sistema educativo y, sin una praxis educativa y cultural exitosa en el plano de la formación de nuestros ciudadanos desde la infancia, cualquier reforma justa, igualitaria y expansiva de la economía es ilusoria. Pero el sentido de esta convocatoria nos obliga a hacer el intento de pensar los procedimientos que nos harían capaces de romper ese anillo de hierro.

Quizá deberíamos comenzar por la cuestión de la pobreza. La Argentina necesita desplegar sus mejores habilidades y posibilidades en el horizonte de una producción material que garantice la acumulación de capital suficiente para generar una riqueza a invertir, al mismo tiempo, en el frente de la generación de trabajo, es decir, en una consolidación del sistema económico compatible con una inclusión social permanente

---

* *C.v. sintético de José Emilio Burucúa:* Nació en Buenos Aires en 1946. Estudió historia del arte e historia de la ciencia con Héctor Schenone, Carlo Del Bravo y Paolo Rossi. Obtuvo el título de Doctor en filosofía y letras en la Universidad de Buenos Aires (1985). Allí mismo fue nombrado profesor titular de Historia Moderna (1986-2004). Luego, profesor titular de Problemas de Historia Cultural, en la Escuela de Humanidades de la Universidad Nacional de San Martín (2004-2016). Escribió libros y artículos sobre historia del arte e historia cultural.

y expansiva, y en el frente de la enseñanza desde la primera infancia hasta la primera juventud (en escuelas, colegios, universidades) de tal modo que enriquezcamos y propaguemos, entre todos los habitantes del territorio argentino, las habilidades, las destrezas, las potencialidades laborales, los conocimientos básicos para la vida civil y para la búsqueda de empresas comunes, la creatividad en los planos de la ciencia, de las artes, del pensamiento, es decir, de la más alta cultura nacional en sintonía con el proceso civilizatorio mundial.

Parece haber cierto consenso en que los puntos de partida de la actividad económica, donde son mayores las chances de desencadenar un ciclo virtuoso, son la explotación de los recursos gasíferos de la Patagonia, la minería del litio y la producción de alimentos de alto contenido proteico de origen animal (lácteos, carnes de vacunos y cerdos, peces y otros frutos del mar). Pero el imperio de las circunstancias no podría ser más adverso, por cuanto la permanencia de la vida sobre el planeta requiere políticas drásticas de eliminación de las causas del calentamiento de la Tierra, que son básicamente dos: 1) el uso de combustibles fósiles y 2) el aumento vertiginoso del porcentaje de productos agrícolas destinados a la alimentación de los animales cuya leche y cuya carne consumimos en cantidades nunca vistas en la historia de la humanidad. Ambos fenómenos generan sin detenerse y de forma creciente los gases de efecto invernadero que su vuelcan en la atmósfera. De manera que, en el mejor de los casos, la Argentina tendría que planificar su economía sobre la base de la idea de que su oferta internacional de gas no podría ir más allá del período de transición energética hacia fuentes renovables y no contaminantes, un lapso cada vez más breve si es que pretendemos dar un destino respirable de felicidad y progreso responsable a nuestros descendientes. No más de quince años, a lo sumo, previendo además la necesidad de un descenso constante del consumo de gas hasta llegar a cero en el comienzo de la década de los ’40. Algo semejante sucede con la ingesta de proteínas animales, que también debería de disminuir drásticamente y quedar reservada para los seres humanos en el tiempo de su crecimiento y desarrollo corporal, fisiológico y reproductivo, hasta los 25 años de edad a lo sumo, para dar lugar a un futuro exclusivamente vegetariano, aconsejable entre los adultos mayores de tal edad, salvo en los casos de salud individual y colectiva o de emergencia alimentaria que identifique la Organización Mundial de la Salud.

La educación en nuestro país tendría que tomar en cuenta esos plazos acuciantes en que se ha colocado la humanidad y que limitarán

forzosamente, en un corto tiempo, nuestros caminos de producción de bienes intercambiables clásicos, los que fueron motores de nuestra prosperidad entre 1850 y 1970 pero, en un futuro cercano, serían motivo de envenenamiento del aire y de las aguas del planeta. Nuestra enseñanza debería despertar y alimentar conciencias en esos sentidos, vale decir, construir y cultivar un saber lúcido sobre nuestras posibilidades económicas que, al contrario de chocar con los intereses más altos de la supervivencia humana, se convirtiesen en nuevos horizontes de producción de bienes, servicios y cultura, garantes de un desarrollo armónico e integral de la vida sobre la Tierra.

El territorio argentino es rico en dos fuentes limpias de energía: 1) la derivada de la luz solar en toda el área al norte de los paralelos 38-35° sur hasta los límites septentrionales del país y 2) la derivada de los vientos en el sur de las pampas y en toda la Patagonia y la Tierra del Fuego hasta el Cabo de Hornos. Es imperioso investigar formas de explotación sustentable de ambas formas energéticas, crear y fabricar la tecnología necesaria para hacerlo. Nuestra ciencia debería enfocar buena parte de sus recursos, ideas y proyectos en la física, la química y la ingeniería de tales fenómenos. Nuestra producción de alimentos debería orientarse a partir de indagaciones genéticas de especies vegetales y animales que permitan aumentar las formas de protección de los suelos, la resistencia de la vida al estrés hídrico, el bienestar animal de los ganados y la reproducción equilibrada de la fauna marina. Es necesario que, en el corazón de la ciencia biológica, se ubiquen los trabajos consagrados al conocimiento de los mecanismos del equilibrio ambiental y de las cadenas tróficas, con el objeto de asegurar la preservación de las especies y evitar la emisión de gases y líquidos contaminantes. La ecología, la etología y el estudio de la evolución de poblaciones de seres vivos y sus interacciones con la sociedad humana tendrían que ser objeto de esfuerzos multiplicados y planes de cooperación por parte de las agencias científicas internacionales o bien producto de la colaboración entre clusters de países por grandes zonas geográficas. La Argentina ha de intervenir con recursos materiales y humanos en los programas científicos destinados, no sólo a la preservación, sino a la recuperación geográfica de la Amazonia como gran pulmón de la Tierra. El clima, la fertilidad, la planificación de nuestra agricultura y ganadería dependen vitalmente de cuanto suceda en el sistema de la fito y la zoogeografía amazónicas. Cabe decir eso mismo respecto del saber médico preventivo sobre saltos inter-especies de la microbiota y los riesgos de nuevas

enfermedades infecciosas y pandemias provocadas por agentes patógenos desconocidos hasta hoy que afecten a la especie humana. En el plano de las ciencias sociales y del espíritu, nuestra tradición es una base firme para fundar la reflexión socio-antropológica, histórica y filosófica así como la creación estética en torno al tema principal de la nueva civilización planetaria que de todos aquellos avances de las ciencias físicas y naturales se abrirá paso.

Ahora bien, hay que confrontar esta lista de buenos propósitos con la descripción de ejemplos concretos de acciones educativas, destinadas a la generación de los efectos enumerados en el parágrafo anterior. Los niños y niñas del prescolar y de la escuela primaria pueden abrir sus ojos ante las evidencias de la explotación que la humanidad realiza de los recursos naturales. Basta lograr que se pregunten de qué materiales están hechos los útiles escolares, de dónde se extraen y dónde van a parar una vez que el uso los ha desgastado. Será sencillo mostrar que los lápices son de madera, que la madera sale de los troncos de los árboles, que el uso la reduce a virutas o aserrín y estos van a parar al cúmulo de desechos de nuestra actividad cotidiana, con la ventaja de que se trata de restos reciclables pues es posible fabricar planchas de aglomerado con ellos y usar las planchas para la carpintería de muebles. El papel sobre el que los chicos escriben en cuadernos y carpetas sale de la celulosa, extraída por medio de procesos químicos también de la madera de los árboles, con lo cual hay en ese caso un grado de contaminación mayor que el producido por la fabricación de lápices y es preciso entonces evaluar el tipo de contaminantes en juego, sus cantidades y el modo de compensar o neutralizar la desventaja. Como quiera que sea, tener lápices y papel para escribir implica derribar árboles, por lo que cabe preguntarse de inmediato cómo hacemos para reproducir rápidamente los especímenes destruidos y reponer la densidad del bosque. Es más, una vez que los estudiantes aprendan a leer y escribir, es posible que reemplacen los lápices por lapiceras de tinta y plásticos. Las cosas se complican desde el punto de vista de la fabricación y el descarte. Las tintas suelen ser compuestos con altos índices de metales mientras que el plástico de los cuerpos de las lapiceras es un derivado del petróleo, es decir, de una sustancia fósil altamente contaminante, ya sea en el estadio de su conversión al plástico cuanto en el momento de su caducidad y transformación en desecho. ¿Qué hacer? ¿Cómo evitar, al menos, la última fase, es decir, cómo convertir ese plástico en un material reciclable? ¿O acaso será necesario buscar otro material que, tanto en

el momento de su fabricación como de su descarte, presente una tasa de contaminación menor que la del plástico? ¿Por qué no acudir, finalmente, a los medios electrónicos contemporáneos, a la tablet, a la notebook y demás dispositivos? Claro que derivados del litio y el coltán (un barro mezcla de minerales, uno de los cuales, la tantalita, posee propiedades excepcionales para su uso en condensadores minúsculos de equipos electrónicos, computadoras, teléfonos portátiles) son la materia prima fundamental de esos aparatos, generadora también de altos índices de contaminación en la etapa final del desecho, claro que se trata de cantidades muy pequeñas cuyo control parece más sencillo que el de la celulosa y los plásticos.

En esta instancia, tal vez sea bueno detenerse para inferir que, en rigor de verdad, la actividad humana es más contaminante que cualquier otra actividad animal, equilibrada ya desde hace millones de años por los ciclos del agua, del aire y las cadenas tróficas de la propia naturaleza. De ahí la toma de conciencia de nuestra responsabilidad frente a los desequilibrios físico-químicos del mundo, saber que nuestra propia existencia es altamente contaminante desde el principio de la historia, cuando nuestra especie descubrió las posibilidades de empleo del fuego, provocó mediante artificios la llama y el humo que se dispersó en el aire y algo, algo aunque fuese mínimo comparado con lo que hemos provocado por medio de nuestra gran industria en los últimos doscientos años y casi siempre compensable por la capacidad regeneradora de la naturaleza (por ejemplo, debido a los procesos de fotosíntesis de las plantas que convierten los gases de la combustión en carbono aprovechable para su desenvolvimiento al mismo tiempo que expulsan el precioso oxígeno respirado por los animales), algo, sin embargo, la huella de contaminación que comenzamos a dejar tras de nosotros en la atmósfera. A partir de lo cual, los pequeños deducirán que, si queremos conservar la eficacia de los procedimientos naturales de reparación o reversión de las alteraciones que inevitablemente provocamos, se requiere una gran moderación de nuestra parte en el uso y transformación de los recursos que nos permiten no sólo comer, beber, crecer, reproducirnos, sino comenzar a crear objetos no naturales, como las herramientas, las viviendas, las telas que nos visten y abrigan, vale decir, si pretendemos empezar a producir cosas nuevas (la cultura) que agregamos a la naturaleza y no arruinar el ambiente de donde salimos, donde vivimos y del cual vivimos. Necesitamos entonces meditar y señalar los efectos de la destrucción involuntaria del equilibrio espontáneo de un universo

anterior a nuestra aparición en el arco de la vida, las consecuencias de esta devastación que nosotros engendramos. Se nos impone la ya dicha moderación en el vivir, cuya virtud siempre han predicado las grandes religiones y la filosofía desde los comienzos de la civilización.

Aquí nos topamos con nuestra situación histórica en el mundo, según el modo en que Max Scheler o Jaspers plantearon el asunto. Pues ¿qué otra cosa es la historia sino la teoría, el rosario de los constructos realizados por la humanidad con el objeto de entender la realidad que la rodea, de conocer sus causas y aprovecharlas para convertirse en la señora de la naturaleza y la demiurga de una realidad propia y paralela? ¿Cómo comprender lo real sino mediante el análisis de las maneras en que los seres humanos produjimos nuestros alimentos, es decir, cultivamos el suelo y criamos animales, fuimos y somos agricultores y pastores, modelamos nuestras vasijas, tejimos nuestras telas, construimos nuestros cobijos y nos transformamos en arquitectos, organizamos nuestra existencia común hasta crear la sociabilidad, la convivencia y la política, cultivamos el lenguaje entre otros medios de comunicación y expresión de nuestra interioridad psíquica, establecimos algún tipo de relación con los muertos mediante los ejercicios de la memoria o los rituales, la imaginación de mitos y el descubrimiento-invención de lo divino? Nuestras existencias, desde que nacemos hasta que morimos, están determinadas y escandidas por las prácticas e ideas acumuladas generación tras generación, generalmente en sintonía con los climas, los recursos y la evolución natural de los ambientes donde nos hemos instalado en el decurso de los siglos. Pero también hemos buscado modificar nuestros entornos y hemos luchado contra aquellas condiciones impuestas por los elementos perennes o cambiantes de la naturaleza y por la acción creadora de nuestros antepasados, convertida en cultura estable, en tradición tenaz. En las sabanas, las junglas y los desiertos de África, en los valles fluviales del Nilo, de la antigua Mesopotamia, del Indo y el Ganges, de los ríos Amarillo y Azul de la China, en las cordilleras y los altiplanos de América, en sus planicies interminables al sur y al norte del continente, en sus selvas ecuatoriales y los bosques de sus regiones frías, en las penínsulas europeas del Mediterráneo, en los territorios heterogéneos al norte de las cadenas montañosas de Europa y del Asia, en las regiones heladas del hemisferio norte, en los archipiélagos de Oceanía y en las inmensidades hostiles de Australia. He ahí las cuestiones a indagar en el plano de las ciencias sociales.

¿Quiénes hay más plásticos, más abiertos, más ávidos de comprender y llenar las alforjas de la mente que los niños, los adolescentes y los jóvenes, destinatarios principales de los sistemas educativos? ¿Quiénes más proclives que ellos al asombro desencadenante de las grandes preguntas del qué somos, de dónde venimos y adónde vamos? Encontrarse con esas preguntas y el modo de plantearlas en el pasado, investigarlas en las grandes tradiciones de la cultura, descubrir las respuestas, discutirlas y proponer nuevas, a la luz de las experiencias individuales y comunes, son trabajos que los educandos acogen con espontaneidad y entusiasmo. La heterogeneidad cultural de las sociedades actuales exige que maestras y maestros vayan constantemente más allá de los límites de las tradiciones recibidas, en nuestro caso la civilización llamada occidental y las civilizaciones originarias de América. Es recomendable, por supuesto, comenzar por esos legados que se nos aparecen en la vida cotidiana: 1) El respeto y la veneración hacia la fuerza de la tierra, que se plasman en la proclamación del cuidado debido a todos los entes que de ella se nutren y dependen, es decir, la vida de las emociones y las entrañas que han celebrado, asombrosamente, todos los pueblos americanos desde los Andes meridionales hasta las grandes llanuras de América del Norte. 2) El poder de aprehensión que poseen los ejercicios del intelecto típicos del pensamiento griego antiguo, desencadenados también por el asombro, aunque de manera distinta a como lo vivieron y representaron los americanos antiguos. Semejante al origen aristotélico de nuestro llamado a la moderación de los impulsos posesivos, cabría recordar ahora los tres principios misteriosos que Aristóteles colocó en el comienzo de su Metafísica: las marionetas, los solsticios y la inconmensurabilidad de la diagonal del cuadrado. El primer enigma fue el resorte de la biología, el segundo, de la astronomía, el tercero, de la geometría y, más tarde, del álgebra entre los árabes.

Claro que, en algún momento del recorrido de la educación, podrían sumarse a esos dos horizontes culturales que se entrecruzan aquí, los de China, la India y la dilatada tradición cristiana. Del primero de éstos, se desprende una de las más complejas meditaciones éticas, articuladas con la política, que inauguró Confucio. Del segundo, lo hacen el budismo y el jainismo que nos han enseñado la inevitabilidad y la grandeza del sufrimiento y, tras éstas, la práctica de la no-violencia para conjurar el dolor, preconizada por Mahavira y Gandhi. Al referirnos al cristianismo, hablamos de una corriente poderosa que señorea nuestra cotidianeidad desde hace dos milenios y, aún más, cuando consideramos el tronco

judío del cual ella deriva. De tales retoños procede la noción fantástica de que los seres humanos podemos llegar a ser el epítome de la piedad o la misericordia, no solo entre nosotros sino frente a toda la obra divina de la Creación.

Por ser historiador del arte y argentino, no estaría fuera de lugar terminar mis apuntes con unas pocas referencias estéticas concretas. Recordar nuestra deuda con Leonardo, los paisajistas holandeses, la pintura romántica alemana, las revelaciones de los impresionistas, las flores gigantes de Georgia O'Keefe, en cuanto concierne a la noción de las relaciones humanas con la naturaleza implica, en buena medida, transitar lugares comunes. Prefiero sumergirme en el arte contemporáneo del video y las instalaciones e instar a la consideración, contemplativa y práctica, de la obra de los argentinos Florencia Levy y Pablo Lapadula, macroscópica y universal la primera, casi microscópica y de laboratorio la segunda, ambas igualmente conmovedoras. Fueron exhibidas a comienzos de 2020 en la Fundación Klemm, en Buenos Aires. La pandemia obligó a clausurar esa exposición, que habría causado estupor, en sus primeras veinticuatro horas. En el momento en que finalizo estas páginas, me he cruzado con un pequeño texto de riqueza, densidad y síntesis infrecuentes. Se trata de una estampa, de la serie de los Manuscritos publicados por el diario *La Nación*, de Buenos Aires, escrita por un periodista que ha sido también un cultor de las letras clásicas, Ariel Torres. Su título es «En este pedacito de suelo», salió en el periódico el 16 de noviembre de 2022 (página 32). Obedezco al ideal de moderación que he propugnado, en este caso la intelectual, para aventar cualquier desvío de petulancia que pudiera emponzoñar mi propuesta, sencilla como el agua del deshielo.

Bibliografía

Glacken, Clarence, *Huellas en la playa de Rodas.* Barcelona, Ediciones del Serbal, 1996.

Marques, Luiz, *Capitalismo y Colapso Ambiental.* Campinas (Brasil), Unicamp, 2015.

Svampa, Maristella y Enrique Viale, *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires, Katz. 2014.

III

Necesidad de un diagnóstico de situación, para un hacer mejor o plan de acción confiable

*Por **Vicente Gonzalo Massot****

Al momento de pensar en una empresa arquitectónica —como la de revertir el proceso de decadencia en el cual nos hallamos sumidos desde hace ochenta años, poco más o menos— es imprescindible fijar acuerdo sobre una serie de factores de la mayor importancia. Por de pronto resulta necesario establecer, con rigor, dónde estamos parados, qué tan grave es nuestra situación y qué enfermedad nos aqueja. En resumidas cuentas, y aunque no sea el propósito de estas líneas ni del libro en general, hace falta un diagnóstico preciso. Sería contrario a la lógica más elemental introducirse de lleno en la tarea de enumerar qué debemos hacer, para luego puntualizar cómo poner en práctica el plan de acción que correspondiese, si acaso desconociéramos el terreno que pisamos. Sostener que algo falló, que nos encontramos en medio de un berenjenal del cual no hemos podido salir por espacio de décadas, y que así no es posible seguir, so pena de acentuar, sin prisa y sin pausa, el desfallecimiento nacional, sirve de poco. Con generalidades de semejante tenor no vamos a llegar lejos. Por lo tanto, primero el diagnóstico.

En punto a la cuestión no es lo mismo partir de la idea de que enfrentamos una crisis prolongada, que reconocer —por doloroso que luzca— la existencia de una decadencia instalada en estas playas que ha echado hondas raíces. Cuanto define a una cultura —de ordinario asociada a lo virtuoso— es su impronta raigal y no determinados componentes excel-

---

* *C. v. sintético de Vicente Gonzalo Massot.* Dr. en Ciencia Política. Exprofesor Titular del Doctorado en Ciencias Políticas en la Universidad Católica Argentina. Miembro de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. Exsecretario de Estado de Defensa Nacional (1993). Su último libro publicado ha sido: La Excepcionalidad Argentina. Del apogeo al subdesarrollo sustentable. Buenos Aires, Editorial Claridad, 2021.

sos, que puede o no tener. El meollo del problema argentino no se halla centrado en la pavorosa dimensión del gasto público, la disfuncionalidad de la legislación laboral, la falta de capacidad de la clase partidocrática, la abusiva carga impositiva que recae sobre los que trabajan y arriesgan, la corrupción de los gobernantes de turno, el estatismo que corroe los mejores esfuerzos de la actividad privada, la ausencia de un Estado eficiente, la falta de celeridad de la justicia y el notorio deterioro de la educación en cualquier de sus niveles. Con ser aspectos gravísimos, resultan epifenómenos de una tara que hace las veces de causa principal: la cultura del esfuerzo, la decencia, la superación personal, la excelencia y el respeto a las instituciones ha desaparecido en beneficio de la cultura de la demanda, la indecencia, la mediocridad y el vale todo.

El deterioro que nos atenaza, dejándonos sin aliento, ha llegado para quedarse, y en los años que lleva instalado en estas tierras no hubo un solo gobierno que fuera capaz de ponerle freno. Más allá de las diferencias que quepa establecer entre las diferentes administraciones que se hicieron cargo de la Casa Rosada desde mediados de la década del cuarenta del siglo pasado hasta la fecha, ninguna acertó con la receta. El fracaso de los regímenes autoritarios —no todos, contra lo que se estila decir, de índole castrense— y de los democráticos repuestos, luego de una prolongada ausencia, en 1983, fue similar, dejando al descubierto algo que generalmente se esquiva por miedo a incurrir en la incorrección política: la ineficiencia en el manejo de los asuntos públicos ha sido común a aquellos y a estos.

Pero no se crea que la decadencia de la que venimos tratando es producto, tan solo, de los errores que en el manejo de la economía, las relaciones exteriores, la educación, la sanidad, el régimen previsional y las demás políticas públicas, han cometido los militares y los dirigentes de los partidos que se turnaron en el mando del país. También ha fallado la sociedad. Aquellos, después de todo, no llegaron de otro planeta, y si bien la responsabilidad que les compete es superior a la de los simples mortales —por la relación asimétrica que existe entre unos y otros respecto del ejercicio del poder— no resulta legítimo fulminar condenas a los gobernantes, dejando a cubierto de cualquier crítica a los gobernados.

En general los malos gobiernos fueron o elegidos o tolerados por la mayoría de los argentinos. En orden al diagnóstico —que es nuestro punto de arranque— resulta pertinente extraer de lo expresado hasta aquí tres conclusiones de diferente naturaleza y, al propio tiempo, de igual peso, a saber: sin darnos cuenta nos hemos acostumbrado a vivir

en medio de la decadencia; no hubo excepción a la regla a la hora de frenarla, pues fracasaron tanto las autoridades castrenses como las civiles, y, último pero no menos importante, el conjunto societario ha sido en parte víctima y en parte responsable.

¿Por dónde empezar, pues? ¿Apuntamos a las causas o a los efectos? El sentido común prescribiría la conveniencia de erradicar el mal desde la raíz, y en el terreno teórico ello no admite discusión. Solo que la tarea de desandar la decadencia y de modificar desde sus cimientos la cultura viciosa que se ha aposentado entre nosotros, al extremo de haberse convertido en una suerte de segunda naturaleza, no es ni remotamente parecida al desafío con el que debió lidiar Alejandro delante del nudo gordiano. La posibilidad de cortarla de una vez y para siempre, de cuajo, representa un sinsentido. Está de tal manera instalada que llevará décadas exorcizarla con éxito.

¿Qué es más sencillo, recuperar la ética del trabajo y la mística del esfuerzo a nivel de la sociedad en su conjunto o reducir los planes sociales al través de una política pública que ponga énfasis en el empleo productivo? Se dirá que es una pregunta sin respuesta segura. Sin embargo, el primer desafío se inscribe dentro de lo que podríamos llamar la cultura del trabajo. Modificar los hábitos enraizados en la comunidad respecto del «hacerse en un quehacer» —tal la precisa definición de Ortega— es mucho más difícil que definir un plan desde los ministerios correspondientes con el propósito de transformar, de a poco, la marginalidad en empleo digno. Políticamente —no desde el ámbito académico— se impone comenzar por los efectos que pueden combatirse más rápido y, en caso de prosperar en el designio, abrir el camino para atacar, en su debido momento, las causas más agudas de la decadencia. En resumidas cuentas: en el orden de la acción hay que empezar por el Estado y tener en claro las medidas administrativas a adoptar en áreas claves.

El Estado entendido como suprema unidad orgánica de convivencia social o, si se prefiere, como forma histórica susceptible de agotar el género comunitario y de ordenar el espacio político, no requiere ser reformulado. El instrumento capaz de reivindicar para sí la administración del bien común y el monopolio de la violencia legítima, de definir las políticas públicas y la toma de decisiones de carácter estratégico de una Nación, no está en tela de juicio. En cambio, su tinglado burocrático y los excesos a que ha dado lugar a la hora de asignar abusivamente recursos, darle protección a sectores ineficientes, subsidiar la incapacidad, dotar de regímenes promocionales a industrias obsoletas y conver-

tir el empleo público en una forma espuria de combatir la desocupación, se encuentran en el centro del debate.

El problema no es el Estado sino el estatismo, que es su deformación más notoria y nociva. En nuestro país el Estado (aparato) rima en sinonimia conceptual con la realidad de las oficinas públicas y estas, a su vez, con la idea extendida a toda la sociedad de su lentitud exasperante, su probada ineficiencia y la corrupción que campea a sus anchas en los despachos de los funcionarios. El Estado parecería agotarse en su gigantismo burocrático. Aun si lo dicho fuera cierto, representaría un error mayúsculo cargar lanza en ristre contra el Estado, como si fuera la suma y compendio de nuestros padecimientos. No hay Nación posible sin un Estado. Pero de su tamaño, eficiencia, racionalidad y credibilidad dependerá la deriva de la Nación.

Dentro del aparato estatal es posible distinguir distintas capas, si se admite la expresión. Por de pronto hay un núcleo que, para simplificar, cabría caracterizar como sinónimo de gobierno en sentido puro: el Poder Ejecutivo con sus respectivos ministerios y el Poder Legislativo. Hay un segundo núcleo que reclama aquellas prestaciones, servicios y funciones que solo el Estado puede llevar a cabo: Fuerzas Armadas y de seguridad. Existe una tercera esfera fundamental, aunque no exclusiva, en la cual sobresalen las responsabilidades que el Estado no puede obviar, sin que ello obstaculice la acción privada: la educación y la salud son los mejores ejemplos. Por fin se encuentran las empresas del sector público.

Para encarar la tarea refundacional de la que tratamos, hay que a) enunciar conforme con qué matriz habrá de ejecutarse; b) diferenciar, con precisión, el simple ajuste de la reforma estructural allí donde fuese conveniente practicar uno u otra, o los dos en simultaneo, y c) precisar qué tipo de administración se requiere al momento de planear un nuevo Estado. No es lo mismo una de tipo burocrática que una de carácter gerencial.

Hay una cuestión adicional, generalmente poco considerada o, lisa y llanamente, pasada por alto, relacionada con el estatismo, pero cuya presencia se da fuera del Estado: es el sistema montado a su favor por el capitalismo prebendario —o de amigos— con base en los regímenes de promoción, de exención impositiva y de subsidios cruzados que, por espacio de décadas, se ha instalado en la Argentina. Semejante tinglado tiene hoy una consistencia importante en razón de que los intereses privados se solapan con los estatales dando lugar a una asociación pode-

rosísima. Repárese, por ejemplo, en lo que sucede en Tierra de Fuego con la sociedad de hecho de los ensambladores instalados en la isla y las administraciones gubernamentales de los más distintos signos ideológicos.

Dar respuestas serias a las cuestiones planteadas no es un inútil ejercicio doctrinario o el solaz de unos intelectuales sin trabajo. Supone poner las cosas en su lugar y obrar conforme a un criterio realista. No todas las ineficiencias y obsolescencias de las oficinas públicas pueden erradicarse de la noche a la mañana, si bien a los efectos de enfrentar tamaño reto es imprescindible atenerse a un plan general, en el marco de un programa de estabilización económica general. De lo contrario se improvisaría sobre la marcha.

Los ajustes apuntan a corregir los abusos generados por políticas erradas (transferencias de ingresos de los sectores menos pudientes a los de mayores ingresos), perversas (manejo discriminatorio del crédito público) o irracionales (populismo distributivo), sin entrar en el campo de los usos, porque esa no es su función. Cortar partidas disparatadas, eliminar la profusión de los teléfonos celulares, desafectar automóviles, eliminar reparticiones carentes de sentido, restringir los viajes al exterior de los funcionarios y tantas otras medidas por el estilo, que sería menester tomar, se corresponden con lo que de ordinario denominamos ajuste. Que se justifica solo cuando se trata de enmendar un exceso de gasto o una mala asignación de recursos dentro de un determinado cuerpo. Valga el siguiente ejemplo: nadie en su sano juicio plantearía la necesidad de eliminar el Poder Legislativo y convertirlo en algo esencialmente distinto de lo que es. Al propio tiempo por qué tolerar, pretextando la majestad de la institución representativa, el grosero plantel estable de la biblioteca del Congreso Nacional o las canonjías abusivas de los señores diputados y senadores.

Si, inversamente, el problema no deriva de una administración deficiente sino de una disfuncionalidad intrínseca, el ajuste deviene insuficiente. Llega un momento que ajustar *sine die* —siguiendo la receta de Procusto, aquel personaje mitológico que cercenaba los miembros de todo mortal que sobresaliesen de su lecho— puede producir la muerte de un organismo que merece permanecer en pie. Muchas veces, cuanto corresponde hacer, no es quitarle más y más recursos, para que cierren las cuentas, sino reformular las bases sobre las cuales está montado. Si se eliminaran oficinas sin que, paralelamente, se redefinieran funciones, la tarea gubernamental se agotaría en un puro recorte ne-

cesario —a condición de preparar la senda para la reforma estructural— aunque insuficiente si, por conformarse con enjugar el déficit, el empeño concluyese allí.

¿Cuál sería la ventaja de podar el excesivo plantel de maestros de la Provincia de Buenos Aires, elevándole el sueldo a los que permaneciesen en sus cargos, si al mismo tiempo no se modificasen los planes de estudio de los alumnos y de los educadores, no se erradicase a perpetuidad la norma que permite la promoción sin examen y la que prohíbe dar a publicidad la calidad de cada institución de enseñanza y no se redefiniesen los alcances del estatuto del docente? ¿Qué se ganaría reduciendo los abultados presupuestos universitarios si, en consonancia con la medida, quedase intocado el ingreso irrestricto, contrario por definición al mérito y a la excelencia educativa? ¿De qué valdría cortarle partidas a las fuerzas de seguridad si sus funciones específicas se pasan por alto —la Gendarmería, en vez de controlar fronteras, está desplegada en las barriadas del Gran Buenos, Rosario y Córdoba— o se superponen? ¿Qué sentido tendría pedirle a las Fuerzas armadas que acepten una economía de guerra si su estructura fue pensada para hacer frente a conflictos que no existen siquiera como hipótesis?

Parece claro, a esta altura, que no sirve poner el acento solo en los abusos porque ello representaría un esfuerzo baldío. El desafío por delante es atacar usos y poner en ejecución un plan refundacional, al menos en el plano monetario, impositivo, laboral y estatal. El hecho de que resulte refractario a todo gradualismo no significa que pueda ejecutarse de un día para otro. Esto nos conduce a enumerar los requisitos imprescindibles para cualquier gobierno que desee poner manos a la obra en este sentido:

1) Coraje y capacidad para ejercer el poder en plenitud, sin esperar recompensas ni depender de lo que digan las encuestas.
2) Tener presente la dimensión de los intereses que habrán de vulnerarse y la enemistad que una reforma estructural generará en las corporaciones, factores de poder y grupos de presión lesionados.
3) Contar con el suficiente peso parlamentario para sancionar las leyes que sean menester.
4) Sumar el acompañamiento de la justicia que no significa, ni mucho menos, jueces adictos o complacientes con la administración de turno.

5) Tener en claro, desde el día cero, qué se desea refundar, cómo se financiará y con base en qué legislación.

6) Tomar conciencia de los tiempos. En un país como el nuestro, en donde hay comicios legislativos a los veinticuatro meses de iniciada la gestión de gobierno, y el período presidencial se agota en cuatro años, mostrar resultados positivos en forma rápida siempre será una dificultad.

La empresa no consiste en hacer una revolución contraria, sino lo contrario de la revolución, para tomar prestada la frase de De Maistre. Reformular la forma de enseñar, de estudiar, de trabajar, de abonar impuestos, de elegir a los jueces, de pagar aportes jubilatorios y de gastar los dineros públicos, entre otras muchas cuestiones, es algo que no tiene antecedentes en nuestro país. El desafío es dar por terminado el *statu quo*.

IV

Claves filosóficas para entender la Argentina moderna

Por ***Jorge E. Saltor****

1. Aclaro que, en estas páginas, la expresión «Argentina moderna» habrá de referirse a la que comenzó en la década de 1940 y se prolonga hasta nuestros días. Muchos acontecimientos planetarios importantes acontecieron en esa década, como el final de la Segunda Guerra Mundial, el bombardeo atómico a ciudades japonesas, el nacimiento de la ONU, la fractura entre los países occidentales y la URSS, la guerra civil en China y la instauración de la República Popular, etc. Por su lado, en nuestro país, desde junio de 1943 hasta fines de 1945, se organizó un movimiento político, el peronismo, que tuvo desde entonces hasta ahora una importancia política, cultural, económica y social, sin parangón.

A fines de esa década, justamente en 1949, apareció en Gran Bretaña un libro que habría de confirmar el renacimiento del utopismo; me refiero a *1984*, de George Orwell.[2] En rigor, esta utopía negativa o cacoutopía estuvo precedida por varias anteriores: *Un mundo feliz*, de Aldous Huxley; *Rebelión en la granja*, del mismo Orwell; la tercera

---

* *C.v. de Jorge E. Saltor.* Doctor en filosofía. Profesor titular en las universidades nacionales de Tucumán, Jujuy y en UNSTA, en las que dictó Lógica, Filosofía de la Ciencia y Seminarios sobre el tema de la verdad. Creó el Instituto de Epistemología (1981, en la UNT) y la Academia de Ciencias Morales, Políticas y Jurídicas de Tucumán (2009). Dirigió 10 tesis de maestría y doctorado, aprobadas y publicadas. Es autor de 17 libros sobre distintos temas filosóficos entre ellos: *La crisis de la noción de verdad* (1972), *Verdad y conocimiento en Russel*l (2008), *La ciencia y el mundo de la vida* (2011), *La filosofía y la experiencia religiosa* (2014) y *Reformulación filosófica de la universidad* (2019). Trabaja sobre una obra de filosofía de la historia y otra sobre la noción cosmológica de materia.

2. George Orwell es el pseudónimo de Eric Arthur Blair (1903-1950). Su tercera novela, *1984*, ha sido traducida al castellano en varias oportunidades. Utilizo la editada en Barcelona, Lumen, 2014.

parte de *La perspectiva científica*, de Bertrand Russell; *Walden Dos*, de Skinner; varias novelas de Franz Kaffka, etc.[3]

Orwell era consciente de que la sociedad imaginada por él en 1984, es lo contrario de la pensada por Tomás Moro, titulada *De optimo reipublicae statu deque nova insula Utopia* (Sobre la república ideal en Utopía, una nueva isla). La obra de Moro, dedicada a su gran amigo Erasmo, es más bien una eutopía, es decir, una utopía feliz. Se publicó en Lovaina en 1516.

2. Desde hace más de treinta años, pienso que la obra de Orwell, *mutatis mutandis*, resulta útil para comprender la Argentina moderna. El lector habrá de juzgar si estoy en lo cierto. Analizaré sólo dos claves, una de tipo teológico y la otra de índole filosófica. La primera se refiere a la sustitución de la religión cristiana por una religión del Poder; la segunda también alude a una sustitución, esta vez, la del realismo metafísico por un idealismo peculiar que describiré más adelante.

Hay un hecho que aparece cerca del final de 1984 que puede ser considerado como una confirmación de la primera clave y tiene que ver con unos versículos del evangelio de Mateo: «Nadie puede servir a dos señores; porque aborrecerá a uno y amará al otro; o bien se entregará a uno y despreciará al otro. No podéis servir a Dios y al Dinero» (Mt 6, 24). Veamos tal hecho. O'Brien, el gran inquisidor de *1984*, que resume en sí las propiedades del manipulador de las conciencias ajenas, como asimismo todas las facetas del déspota social, le dice al protagonista Winston Smith en un momento de la larga tortura a la que éste ha sido sometido:

> «¿Empiezas a ver qué clase de mundo estamos creando? Es lo contrario, exactamente lo contrario de esas estúpidas utopías hedonistas que imaginaron los antiguos reformadores. […] Las antiguas civilizaciones sostenían basarse en el amor o en la justicia. La nuestra se funda en el odio. En nuestro mundo no habrá más emociones que el miedo, la rabia, el derrotismo y la autoaniquilación».

Esta perversa sociedad que elogia O¨Brien es ejemplificada de muchas maneras, pero hay una que llama poderosamente la atención. Winston Smith encuentra en la prisión a un viejo conocido suyo. Se desarrolla el siguiente diálogo:

---

3. *Walden Dos* tiene todas las limitaciones de los falansterios decimonónicos del socialismo utópico.

– ¿De qué te acusan?

– Para decirte la verdad…—sentóse embarazosamente en el banco de enfrente a Winston—. Sólo hay un delito, ¿verdad?

– Y tú lo has cometido?

– Por lo visto.

– Se llevó la mano a la frente y luego las dos, apretándose las sienes en un esfuerzo por recordar algo.

– Estas cosas suelen ocurrir —empezó vagamente—. A fuerza de pensar en ello, se me ha ocurrido que pudiera ser… fue desde luego una indiscreción, lo reconozco. Estábamos preparando una edición definitiva de los poemas de Kipling. Dejé la palabra 'Dios' al final de un verso. ¡No pude evitarlo! —añadió casi con indignación, levantando la cara para mirar a Winston—. Era imposible cambiar ese verso. God (Dios) tenía que rimar con rod. ¿Te das cuenta de que sólo hay doce rimas para rod en nuestro idioma? Durante muchos días me he estado arañando el cerebro. Inútil, no había ninguna otra rima posible».

¡El único delito: que «Dios» aparezca en el lenguaje! Los recaudos de Berkeley contra la eliminación total del mundo teologal, no están presentes en el mundo del Ingsoc, que es el único Partido que gobierna y avala lo que se debe pensar y creer en Oceanía; tales recaudos han sido sustituidos por un Moloc devorador, siniestro y cruel: el Poder, cuya hipóstasis es el Gran Hermano. La religión del Poder, en 1984, es impuesta de una manera coercitiva, absoluta y universal. Para el Partido vale el lema *cuius regio eius religio*, contra el cual luchó santo Tomás Moro y por tal lucha murió decapitado en la Torre de Londres, en 1535. Aclaro que «Ingsoc» significa «socialismo inglés» y que Londres es la capital de Oceanía, la porción terrestre que está en guerra permanente con los otros dos imperios rivales: «Eurasia» y «Asia Oriental».

Sería muy largo comparar la terrible organización atea de 1984 con la concepción de Tomás Moro sobre el Reino de Dios. En Utopía rige la libertad de culto y la constitución política adopta algunas normas de los primeros siglos cristianos, como la comunidad de bienes. Pero, de todos modos, me parece que una lectura paralela de Utopía y de la antiutopía orwelliana puede dejar como saldo una verdad que, por lo menos para mí, es cada vez más clara: los sistemas políticos, inclusive los meramente imaginarios, son la expresión de un conjunto de creencias e ideas filosóficas y teológicas que es necesario conocer y, además, descifrar.

Moro y Orwell, desde perspectivas que no considero muy diferentes desde el punto de vista de una antropología metafísica, nos están diciendo que cada uno de nosotros tiene el deber de salvaguardar una imagen divina del hombre.

La sustitución de la religión de Cristo por la religión del Poder o del Dinero, que para el caso es lo mismo, es la primera clave hermenéutica de la Argentina moderna.[4] Más adelante procuraré argumentar a favor de esta tesis, pues, tal como está escrita, parece una exageración y un desconocimiento de la función evangelizadora y civilizadora de la Iglesia Católica en estas tierras.

3. Para introducirnos en la segunda clave interpretativa, conviene saber cómo transcurría la vida cotidiana en 1984, diagramada y controlada rigurosamente por el Ingsoc, que Orwell define como un colectivismo oligárquico. En éste hay una alteración completa de los valores tradicionales, a tal punto que, por ejemplo, la cohesión total y la eficacia histórica se logran sobre la base de la ignorancia; la educación, en consecuencia, está destinada sólo para los miembros del Partido. Además, como no hay leyes escritas ni tan siquiera normas consuetudinarias, la arbitrariedad goza de una fuerza absoluta, con lo cual se llega a la paradoja de que la sociedad más planificada que pueda concebirse sea tan irracional como se supone que eran las hordas primitivas.

Por otro lado, la revolución del Ingsoc desemboca curiosamente en una sociedad ultraconservadora, sin posibilidad alguna de evolución política y cultural, con una marcada tendencia al inmovilismo histórico, lo que constituye una especie de contrasentido; en efecto, más que revolución parece una involución. Ahora bien, en esta monolítica comunidad, si el Gran Hermano decide cambiar una parte o la totalidad del sistema de creencias, información histórica y valores vigentes, tal cambio se lleva a cabo inmediatamente. El Poder absoluto del Gran Hermano, su omnipotencia, puede alterar en una noche la totalidad del mundo del Ingsoc, inclusive el de sus vicarios, como O´Brien.

La existencia individual, asimismo, no tiene la menor importancia y la desaparición (vaporización) de los disidentes ha logrado un refinamiento tal que ni siquiera quedan sus rastros documentales. Oceanía, donde

4. Hay poderes que son de estricta índole natural, como un terremoto o una tempestad. El dinero es, en cambio, de índole social. Cf. al respecto el libro de Romano Guardini: *El poder*, Madrid, Ediciones Cristiandad, 1977.

domina el Ingsoc, tiene con relación a sus dos imperios rivales una insularidad total, es decir, está absolutamente incomunicada física y culturalmente. Oceanía es el paradigma de lo que Karl Popper había llamado, años antes, una «sociedad cerrada».[5]

En *Utopía* de Moro, en cambio, hay respeto por el pasado. Los valores adoptados desde las lejanas épocas de su fundación permanecen casi inalterables; cuando se ve la necesidad de perfeccionarlos, esto se realiza de una manera racional y pacífica. Si bien es cierto que las leyes son muy pocas, no obstante se aplican con estricta justicia: los utopienses, a pesar de cuidar celosamente las costumbres y la organización de su isla, están abiertos a las innovaciones del mundo exterior y a las ideas que puedan mejorar su sistema de vida. Las nociones de bien común y de democracia, heredadas de la antigüedad griega, tienen la particularidad de justificarse por una noción aún más profunda: la de trabajo. Efectivamente, solo los que trabajan pueden votar y ser elegidos como gobernantes de la isla. Las diferencias sociopolíticas, comprobadas por el análisis de la vida cotidiana de Utopía y de 1984, son, pues, notorias, lo cual no debe sorprender porque los fundamentos filosóficos de una y otra sociedad son diametralmente opuestos.

El supuesto filosófico de Tomás Moro es el realismo, entendido como el reconocimiento metafísico y moral del ser de los otros y, además, por la convicción de que el mundo exterior puede ser conocido si y solo si nuestras opiniones se adecuan a él.[6] Pues bien, me parece que la concepción filosófica de 1984 es, por el contrario, el idealismo. Orwell no enjuicia todas las formas posibles de idealismo, pues hay algunas, como el «subjetivismo selectivo» de su coetáneo Arthur Eddington, que son dignas de tener en cuenta pues ayudan a la comprensión del método científico en ciencias naturales. Pero sí descalifica el idealismo del Ingsoc porque piensa que una exagerada y deformada actitud idealista lleva a aberraciones antropológicas profundas. Hay, en efecto, en los líderes del Partido, la explícita convicción de que no debe fomentarse la racionalidad, no sólo porque esta puede ser peligrosa para la estabilidad del

---

5. Cf. Popper, K.: *La sociedad abierta y sus enemigos*, Bs. As., Ediciones Orbis, 2 tomos, l985, passim. La primera edición en inglés apareció en 1945, en Princeton University Press.

6. Para los interesados en el tema del realismo filosófico, es conveniente la lectura de Putnam, Hilary: *Las mil caras del realismo*, Barcelona, Paidós, 1994.

orden político, sino, sobre todo, porque es necesario eliminar los vestigios de la naturaleza humana.

> «En realidad, dice un camarada de Winston Smith, no habrá pensamiento en el sentido en que ahora lo entendemos. La ortodoxia consiste en no pensar, en no necesitar el pensamiento. Nuestra ortodoxia es la inconciencia».

Si la irracionalidad es, pues, la tendencia antropológica en la doctrina del Partido, es fácil entender entonces que la lógica y el lenguaje sufran una permanente corrección para ir eliminando de su campo toda connotación afectiva, personal y es, asimismo, comprensible que una de las bases del Ingsoc sea el «doble pensar», es decir, la permanente violación de las leyes del razonamiento y la equivocidad de los significados de las palabras. Los esclavos del todopoderoso Partido, en 1984, deben acostumbrarse a pensar según los deseos del Gran Hermano y sus jerarcas. Así, para tales esclavos, un día es verdad que «dos más dos son cuatro»; y otro día, también es verdad que «dos más dos son cinco». Más aún, no sólo deben acostumbrarse a pensar en forma múltiple una misma realidad, sino que deben creer, en cada oportunidad, la contradicción.

El lenguaje, pues, debe construirse con el propósito de eliminar la evidencia. La lógica no debe tener aplicación. Es decir, no debe aplicarse lo que para los hombres anteriores a la instauración de la dictadura del colectivismo oligárquico era lo más objetivo, lo más universalmente aceptado. Pero, en este plan de transformar sustancialmente la imagen tradicional del hombre, las cosas llegan aún más lejos: la memoria, que es la conciencia de la individualidad personal, el hilo de Ariadna que une las plurales experiencias de cada hombre, debe ser asimismo desordenadamente alterada. Si en la propia vida, uno no tiene referencias objetivas, es decir, no tiene recuerdos sólidos respecto de su familia, amigos, acontecimientos exteriores o ideas alguna vez sustentadas, entonces la inconciencia llega a ser absoluta. Si no hay puntos de referencia mnemónicos o si se duda permanentemente del pasado, el hombre llega a perder la noción de la identidad; ya no es sólo una conciencia desdichada, es apenas un ser en el que se ha perdido el último rasgo de espíritu.

Pero hay que ir todavía más al fondo de la cuestión. El idealismo, que Orwell parece conocer tan bien en su periplo inglés, que va desde Berkeley a Bradley, implica que la existencia está en función de las

percepciones, y éstas en función de los deseos: existen solo las cosas que yo percibo, y percibo solo aquello que deseo percibir. El mundo es lo que yo pienso, y en las extrañas descripciones orwellianas, es lo que el Gran Hermano y el Partido desean pensar. Filosóficamente hablando, no solo hay en el Ingsoc una transferencia de la facultad de pensar desde el individuo al Partido, sino, además, el pensar colectivo propiamente crea la realidad. ¿No es eso, acaso, lo que tan a menudo ha sucedido y sucede en los regímenes políticos unipartidarios, a saber, en los que han eliminado el pluralismo ideológico?

¿Cuál es la reacción natural de los hombres llevados a tales extremos de despersonalización? Sin lugar a dudas, el odio a sí mismos, a la valoración negativa de su libertad, al masoquismo total y, en consecuencia, a la religación psicótica a lo único que detenta solidez: el Partido. Al fin y al cabo, la conclusión de 1984 es justamente ésta: Winston Smith ya no ama a Julia —la protagonista femenina—, ya no se ama a sí mismo, ahora ama únicamente al Gran Hermano que, repito, es la encarnación del Partido del Ingsoc.

4. A partir de ahora, me detendré brevemente en la historia reciente de nuestro país; aprovecharé, desde luego, las descripciones utópicas y antiutópicas anteriores. Algunos aspectos de la cacoutopía de Orwell se han reproducido en la Argentina moderna de una manera más o menos similar. Para comprender lo que viene, hay que recordar nuevamente que «no podéis servir a Dios y al Dinero». Es importante que sepamos quién es el destinatario de nuestra adoración. Nunca ha dado resultado la solución intermedia, es decir, la que propone reservar los días domingos para Dios y el resto de la semana para servir al Dinero. En gran medida, la solución consiste en asumir un sentido del trabajo, tal como hicieron los de Utopía, según el cual éste no debe ser considerado como un castigo, sino como una oportunidad para santificar las acciones profanas. Y esto no es fácil.

Sería irresponsable de mi parte afirmar que el partido peronista (=PJ) es la forma política vernácula del Ingsoc. El peronismo, en efecto, no es el sostén de una dictadura del proletariado; tampoco, de un fascismo al estilo de Mussolini; menos aún, de un colectivismo oligárquico. Es, por el contrario, una seudo-democracia representativa, unitaria y, a veces, republicana; asimismo, los peronistas califican su movimiento como «nacional y popular». Estas últimas afirmaciones merecen algunos comentarios.

4.1 A pesar, como dije, que el peronismo poco tiene que ver con los tres totalitarismos mencionados, ha heredado de éstos algunos rasgos como, por ejemplo, el liderazgo unipersonal y el uso discrecional de la violencia en su conquista y conservación del Poder. Pero ¿qué es una «seudo-democracia». La respuesta requiere tener presentes algunos datos de la historiografía del pensamiento político.

Etimológicamente, la palabra «democracia» proviene de dos términos griegos: *demos y kratos*. Pareciera que estos términos se unieron por primera vez en Tucídides, exactamente en su *Historia de la guerra del Peloponeso*, donde transcribe la famosa oración fúnebre de Pericles en honor de los soldados atenienses muertos en combate con los espartanos. Pues bien, Pericles usa el término *demokratía* algunas ve-ces como «forma de gobierno» y, otras, como «estilo de vida». Ambas significaciones perduran hasta nuestros días. En *La República*, de Platón, y en *La política*, de Aristóteles, la democracia, como forma de gobierno, es inferior en calidad a otras, como la aristocracia y el republicanismo. El estilo de vida aristocrático y republicano consiste fundamentalmente en la educación para el ejercicio de las virtudes intelectuales, morales y físicas; estos tres tipos de virtudes son concurrentes y, si están acompañados por la prudencia, el resultado es el *aristos*, el *bonus vir*, el mejor, el más apto para gobernar. Las opiniones sobre estas ideas se discutieron a lo largo de la Edad Media, pero cobraron inusitado interés a partir de John Locke.

En la larga historia de la palabra «democracia», me detengo en un pensador ucraniano, Nicolai Berdiaeff (1874-1948), en quien repercuten las dos significaciones griegas; pero, añade una nueva idea, cuya importancia filosófica es decisiva. Escribe:

> «La democracia es escéptica, proviene de un siglo escéptico, de un siglo sin fe, en el que los pueblos han perdido el firme sentido de la Verdad. La democracia ha involucionado hacia el relativismo extremo, hacia la negación de cuanto es absoluto. Ignora la Verdad y por ello abandona su estilo en aras del sufragio de la mayoría. Esta ignorancia es un desacierto psicológico opuesto a toda ontología».[7]

Lo de «desacierto psicológico» alude a la falsa creencia de que la mayoría es siempre la voz de Dios: *vox populi, vox Dei.* ¿Se puede admitir esto? La clausura definitiva de la República de Weimar y el

7. Berdiaeff, N., *Una nueva Edad Media*, Bs. As., Lohlé, pp. 157 y ss.

advenimiento del socialismo nacional ¿no aconteció acaso por elecciones generales en 1930, en las que empezó a sobresalir la figura de Adolf Hitler como el político más capacitado para sacar a Alemania de una insoportable inflación? Y en 1933 ¿no se alegraron muchos alemanes por el camino que tomó Hitler, el Führer, y que concluyó, lamentablemente, en la instauración de una de las dictaduras más crueles de la historia de Occidente? Este es uno de los ejemplos más contundentes contra la opinión de la bondad de las mayorías. Por el contrario, hay que pensar que las minorías pueden a veces tener razón y, desde luego, admitir que tienen, por lo menos, el derecho a existir. Además de esta defensa de las minorías, Berdiaeff resulta un autor sobresaliente en teoría política porque vinculó la democracia, o cualquier otra forma de gobierno, a la Verdad, que es la noción central y el valor eminente de la filosofía.[8]

Con relación a nuestro país, la mayoría de la población simpatiza, posiblemente, con el peronismo. Desde fines de 2019, un PJ *sui generis* reconquistó el poder que había perdido transitoriamente. Vuelven a la mente, en consecuencia, las preguntas que suscita el lema «la voz del pueblo es la voz de Dios». ¿Es así? ¿Dios quiere, acaso, que nuestros actuales gobernantes nos hayan llevado a ser una sociedad corrupta en todos sus niveles, una sociedad cuya inflación es la más alta de América, una sociedad mayoritariamente inculta, una sociedad incorregiblemente aislada del mundo civilizado, una sociedad cuya mitad es indigente? ¿Dios quiere que renunciemos a la Verdad, que indudablemente es Él mismo, para dejar que el Dinero (el Poder) sea adorado y atesorado por unos pocos dirigentes políticos, gremiales y empresarios? ¿Ya nadie recuerda, entre nosotros, la historia del becerro de oro que encendió la ira de Moisés ante tamaña idolatría? (Ex 32, 19-29).

La renuncia a la Verdad muestra, de manera categórica, que el PJ no es democrático y que el culto que la mayoría ofrece a sus líderes es un indicio evidente de que ha elegido, como Señor del mundo y de la historia, al Dinero. Desde el punto de vista político ¿qué es, pues, el partido peronista? Una conjetura provisional es la siguiente: es un populismo desvaído y estéril, autodenominado «nacional y popular». Pocos lecto-

---

8. Cf. Saltor, Jorge: *La ciencia y el mundo de la vida*, Tucumán, UNSTA, 2011, pp. 173-189. Cf. asimismo de Nicholas Rescher: *Razón y valores en la era científico-tecnológica*, Barcelona, Paidós, 1999.

res se han dado cuenta de que la palabra «democracia» no figura en la Constitución argentina; en su artículo 22, hay una referencia imprecisa al término «pueblo».

4.2 La palabra «populismo» empezó a escucharse, entre nosotros, a comienzos de la década de 1990. Con todo, las más importantes características del populismo se habían dado ya en 1945. Varias son sus notas definitorias y su número varía de acuerdo con los estudiosos del tema. Menciono las que me parecen más perdurables.

Algunos acontecimientos históricos surgen como una reacción a un estado de cosas existente, pero insatisfactorio. Una nueva forma de gobierno, el populismo en nuestro caso, nació en franca oposición a las diversas corrientes denominadas en general como «neoliberalismo». La más importante característica del populismo es la verticalidad sociopolítica, en la medida que el Poder se concentra en un líder al que la gente le atribuye carismas excepcionales. Esto genera, por un lado, el ocaso de los partidos políticos y, por otro, la desaparición o estatización de las sociedades intermedias.

En los totalitarismos *a la lèttre*, existe un solo partido que acumula todos los derechos y no está sometido a ninguna obligación. Tal cosa no sucede en nuestro país. En el primer gobierno de Perón hubo un partido opositor, la Unión Democrática; pero, las sociedades intermedias (sindicatos, empresas, escuelas y universidades, comercio exterior, transporte, energía) fueron estatizadas y manejadas por el Estado nacional, es decir, por su líder. Así, Perón hizo suyo el objetivo del fascismo italiano: «Todo en el Estado, nada fuera del Estado, nada en contra del Estado».

El rito electoral siguió funcionando de un modo peculiar, que dio pie para el surgimiento de la corrupción generalizada a través del voto clientelar. El partido peronista se transformó pronto en una empresa de intercambio de favores: si me votas, te doy una casa, una heladera o un pack de mercaderías; si te afilias, podrás comprarte un auto, lograr un puesto público o una designación académica, etc. A la vez, el voto-clientela estuvo y está condicionado por un sistema educativo orientado a la disminución de la capacidad reflexiva. Al votante no le interesa la Verdad, sino la prebenda. Renunciar a la Verdad es renunciar a Dios, a los valores y a la realidad objetiva, y, como consecuencia, es optar por el Estado, encarnado en el líder, en sus deseos y en sus conveniencias. El realismo metafísico es sustituido, así, por un idealismo de la ambición.

En el populismo peronista, los actores sociales desempeñan múltiples actividades, casi las mismas que en las sociedades capitalistas. Pero, hay una diferencia: la desmesura de la burocracia. En la larga vida del PJ, la diversificación de actividades y la revolución planetaria de la tecnología han sido motores de innovaciones sociales ambivalentes; todo esto implicó agrandar la burocracia, esto es, la masa de los agentes estatales que no trabajan, que estorban, que siempre piden ventajas y que, a fines de mes, cobran. El Estado populista es el paraíso de los supernumerarios. Lo mismo sucedió en la Unión Soviética, otro Estado fuertemente totalitario y burocrático, hasta la llegada de Mijail Gorbachov (1931-2022). En cambio, en las democracias neoliberales, no existe esta rémora social: en efecto, como la mayoría de las sociedades intermedias son de gestión privada, éstas se ven obligadas a controlar el trabajo, a reducir los puestos prescindibles, a incorporar a las personas más competentes, educadas y emprendedoras y, por fin, a premiar mejor. Jeremy Rifkin, en su famoso libro El fin del trabajo, ha mostrado con muchos argumentos las ventajas políticas de las sociedades intermedias, que él llama el «tercer sector» social; los otros dos son el Estado y el Mercado.

Si el colectivismo oligárquico de Orwell sustenta una sociedad «absolutamente cerrada», el populismo peronista es tibiamente una sociedad «abierta» y sólo en pocos aspectos. En otros, el peronismo no ha avanzado en absoluto -más bien, ha involucionado-, por ejemplo, en temas como el federalismo, la eliminación de lo prescindible, la reforma del sistema impositivo, el respeto de las leyes macroeconómicas, el control de la inflación, el abandono de la neutralidad internacional y, sobre todo, la educación para la Verdad. En síntesis, el populismo nacional y popular no ha contribuido prácticamente en nada para la prosperidad y la paz de los argentinos.

4.3 Hay un modo de despersonalización que es analógicamente común a marxistas-leninistas, a fascistas, a nacional-socialistas, a miembros del Ingsoc y a peronistas. Efectivamente, tanto en los símbolos explícitos del PJ, como en su conducta ejecutiva, los hombres son tratados como individuos, no como personas: lo único que interesa es la adhesión electoral. En cambio, los valores personales, que son de estricta naturaleza espiritual, no tienen peso político. Así, con motivo de la elección de legisladores, ministros, concejales, etc., lo que vale es la fidelidad al líder, no la capacidad de pensar por sí mismos y de elegir libremente los medios que acrecienten el bien común temporal. No es de extrañar, pues, que el populismo nacional esté condenado al fracaso,

puesto que los colaboradores del líder, que puede ser electoralmente muy astuto, son de una mediocridad alarmante. Como ejemplo, véase lo que sucede actualmente en el entorno de la lideresa «exitosa».

En la cacoutopía *1984*, la vida de Winston Smith es un ejemplo de las llamadas «técnicas de envilecimiento». En nuestro país, afortunadamente, no se han dado casos tan aberrantes; aquí las técnicas tienen cierta sutileza. En el populismo, el envilecimiento comienza, como en 1984, por suprimir la memoria. En efecto, hablar del líder implica olvidar y callar aspectos oscuros de su vida y potenciar, por el contrario, sus carismas, al punto de convertirlo en un héroe o en un genio. Pero no sólo alrededor del líder se cierne esta suerte de cinturón protector; también se olvidan los pecados del partido, como las trampas electorales, las promesas incumplidas, los enriquecimientos ilícitos, etc. ¿Hay acaso una degradación política mayor que existir en la adulteración de la objetividad? Dicho de otra manera: ¿es sensato vivir en «el mundo del revés»? Este sorprendente comportamiento es un indicio claro de que no hemos sido educados para la Verdad, sino para la mentira.

4.4 Tanto el Gran Hermano de *1984*, como el líder populista del momento (Perón, Cámpora, Menem, Néstor Kirchner, Cristina) establecen por propia voluntad lo que las masas tienen que creer y obedecer. Para esto, el PJ cuenta con una batería de promesas sobre un futuro mundo feliz; y las promesas son operantes, porque los líderes saben que los votantes son como niños que creen todo lo que ellos dicen. Desde luego, hay aquí una diferencia notoria. En la utopía negativa de Orwell, las decisiones se imponen de una manera drástica y coercitiva. En el peronismo, por el contrario, la imposición no siempre alcanza el nivel de la violencia física, aunque sí el de la violencia moral. Y los que se atreven a quejarse o rebelarse de algún modo, son simplemente, en el vocabulario de las mayorías, unos «cipayos» que habrán de ser domados, ignorados, calumniados, «vaporizados», no tenidos en cuenta.

En *1984*, lo que el Gran Hermano piensa es lo real; asimismo, lo que el líder populista piensa también es lo real. En efecto, si nuestro país está crucificado por la inseguridad, pero debe presentarse ante la comunidad internacional como un país seguro para vivir y atraer inversiones, se dice entonces que hay una «sensación» de inseguridad. Si hay que indagar acerca de nuestra escandalosa pobreza, las estadísticas oficiales (no siempre, afortunadamente) proclaman que el ingreso per cápita es similar al de Alemania o Japón.

En síntesis. El «doble pensar» y el «doble discurso»; la profanación de las leyes de la sensatez, afirmando alternativamente algo y su contrario; el desconcierto de los politólogos, que buscan alguna coherencia en un movimiento social que es la encarnación de la mitológica Hidra de Lerna; el comportamiento político condicionado por los deseos y veleidades del líder, etc., son rasgos que en alguna medida comparten el PJ y el Ingsoc. Cuando la Verdad de los principios teóricos y prácticos de la filosofía y de las ciencias no es tenida en cuenta e, inclusive, negada por los partidos totalitarios o populistas, la sociedad entra en la fase última de su entropía, es decir, se vuelve un algo caótico y anárquico; el idealismo del psicópata sustituye al realismo. Tal es la conclusión a la que han llegado no pocos filósofos de la historia.

V

El lenguaje inclusivo

Fundamentos de la posición académica

Por ***Alicia María Zorrilla****

Para la Academia Argentina de Letras, indefectiblemente, deben recorrerse dos caminos: el lingüístico y el sociopolítico. Una lengua, un cuerpo lingüístico, no puede inventarse o reinventarse conscientemente de la noche a la mañana. No pueden reemplazarse las letras a y o, que diferencian el género, con la arroba, el asterisco, la e o la x, porque se tiene la voluntad de hacerlo en contra de: el lenguaje inclusivo.

Fundamentos de la posición académica

Una lengua, un cuerpo lingüístico, no puede inventarse o reinventarse conscientemente de la noche a la mañana. No pueden reemplazarse las letras a y o, que diferencian el género, con la arroba, el asterisco, la e o la x, porque se tiene la voluntad de hacerlo en contra del androcentrismo o de reflejar con ello una realidad sociopolítica. Esa sustitución es ajena a la Morfología del español e innecesaria, pues el masculino genérico o masculino gramatical ya es inclusivo, ya cumple esa función como término no marcado de la oposición de género. Si se dice «Los hombres no son inmortales» o «El hombre no es inmortal», se sabe que ese sustantivo hombre, en singular[2] o en plural, se refiere a todos los humanos,

---

* *C.v. sintético de Alicia María Zorrilla:* Nació en Buenos Aires en 1948. Es Miembro de Número de la Academia Argentina de Letras y Presidenta de esta Corporación; Miembro Correspondiente Hispanoamericana de la Real Academia Española; Miembro Correspondiente por la Argentina de la Academia Chilena de la Lengua; Doctora en Letras por la Universidad del Salvador; Licenciada en Filología Hispánica por la Universidad Complutense de Madrid; Profesora especializada en Castellano, Literatura y Latín; Profesora especializada en Literatura Hispanoamericana.

2. El singular es el número no marcado frente al plural.

mujeres y varones, pues, si solo se refiriera a los varones, cabría la posibilidad de que las mujeres sí lo fueran y vivieran eternamente. En español —como se dijo—, el masculino es el género no marcado porque se emplea en contextos genéricos e incluye en su significado a los individuos del sexo masculino y a toda la especie humana sin distinción de sexos, y el género marcado es el femenino, que solo designa a ese género tanto en singular como en plural. Se lee en la Nueva gramática de la lengua española (2009) que «los sustantivos masculinos no solo se emplean para referirse a los individuos de ese sexo, sino también, en los contextos apropiados, para designar la clase que corresponde a todos los individuos de la especie sin distinción de sexos» y que «es habitual en las lenguas románicas, y también en las de otras familias lingüísticas, usar los sustantivos masculinos de persona para designar a todos los individuos de la clase que se mencione, sean varones o mujeres».[3]

¿Cómo pueden leerse palabras como niñ@s, niñ*s o niñxs? En las direcciones electrónicas, la arroba es un símbolo que separa el nombre del usuario del nombre del dominio. En otro ámbito, es un peso que equivale a 11,502 kg y una medida de líquidos que varía según las zonas geográficas y los mismos líquidos. No se relaciona, pues, con nuestras letras. No es una letra.

El asterisco (del griego 'estrellita') es un signo auxiliar de puntuación, no una letra.

La x es una consonante. ¿Cómo puede ocupar el lugar de las vocales? Según los lingüistas estudiosos del significado de las letras, la x «tiene un halo de letra científica y abstracta»[4]; representa lo incógnito. El físico Wilhelm Konrad Roentgen descubrió un tipo de rayos cuya naturaleza desconocía»[5]; por ese motivo, los llamó Rayos X. La elección de esta letra para simbolizar la incógnita se debe a que es la primera con la que se transcribía en español antiguo la palabra šáyun 'cosa, algo', que los matemáticos árabes utilizaban como símbolo en sus tratados.

En la lógica posaristotélica, se utiliza la letra **e** para representar el juicio universal negativo (Los hombres no son inmortales). Este uso tiene, por

---

3. Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española, *Nueva gramática de la lengua española,* Tomo I, Madrid, Espasa Libros, 2009, p. 24.

4. Gregorio Sa ador y Juan R. Lodares, «X. Matemática, enigmática y aristocrática», *Historia de las letras*, Madrid, Espasa Calpe, 1996, p. 239.

5. Ibidem.

supuesto, un fundamento: procede de la e de la forma verbal latina nego (‘yo niego’). El juicio universal afirmativo, como Los peces carecen de manos, que se representa con la letra **a**, tiene también su origen en la a de la forma verbal latina afirmo (‘yo afirmo’). Por lo tanto, en el ámbito de la Lógica, puede explicarse dentro del sistema gramatical.

Una de las disciplinas en que se divide la Gramática española, la Morfología, estudia la estructura de las palabras, su constitución interna y sus variaciones. Según el gramático español Ignacio Bosque Muñoz, «la historia de la lengua es la que fija, en gran medida, la conformación léxica y sintáctica del idioma».[6] Si no aceptamos esto —agrega—, «¿cómo sabremos dónde han de detenerse las medidas de política lingüística que modifiquen su estructura para que triunfe la visibilidad?».[7] El género masculino y el femenino, ¿podrían fundirse tan fácilmente en una **e** sin fundamento lingüístico? ¿Podría alterarse la morfología del cuerpo humano de la misma manera?

Sin duda, existen otras formas para evitar el masculino genérico: en lugar de decir «el hombre», puede decirse, por ejemplo, «la humanidad».

La Academia Argentina de Letras coincide, pues, con las demás Academias de la Lengua y con algunos lingüistas en que el llamado «lenguaje inclusivo» no es un lenguaje, sino el espejo de una posición sociopolítica que desea imponer un grupo minoritario sin tener en cuenta el sistema gramatical del español. Es una manipulación de la lengua para condenar la invisibilidad de la mujer. Por lo tanto, la Academia insiste en que el género no marcado abarca explícitamente a los individuos de uno y de otro sexo sin menoscabo de nadie.

A continuación, se exponen una serie de reflexiones expresadas por distintos hablantes acerca de este tema:

1. La formación lingüística defiende el masculino genérico

Si queremos hablar en español, es lógico que usemos palabras que pertenecen a la lengua española y que, si no las tenemos, recurramos a

---

6. «Sexismo lingüístico y visibilidad de la mujer», «Cultura», *El País,* Madrid, 3 de marzo de 2012 [en línea]. <https://elpais.com/cultura/2012/03/02/actualidad/1330717685_771121.html> [Consulta: 28 de agosto de 2019].

7. Ibidem.

voces de otros idiomas como ha sucedido siempre y, aún más, en los ámbitos científico y tecnológico. Realmente, ningún hablante es purista. Por lo tanto, no hay razón para afirmar —como lo hacen muchos— que la «formación purista» defiende el masculino genérico. Evitarlo significaría recurrir a otras formas dentro del sistema gramatical. Por ejemplo, a sustantivos colectivos: alumnado, ciudadanía, electorado, empresariado, humanidad, judicatura, magisterio, magistratura, personal, población, profesorado, secretariado; o al sustantivo personas. Pero ¿es natural recurrir a tantos sustantivos colectivos, a la palabra personas o sacrificar la economía verbal, que hoy tanto se recomienda dentro del sistema gramatical, reemplazando una palabra por un conjunto de palabras[8]? Sin duda, no se habla así frecuentemente.

2. Algunas personas confían en que, de a poco, van a ir dándose «los cambios». Otros, que se trata de una moda.

En Lingüística, la palabra cambio, a pesar de estar compuesta por seis letras, no es tan simple como parece. Se denomina cambio lingüístico al proceso de modificación y transformación que, en su evolución histórica, experimentan todas las lenguas en general, y las unidades lingüísticas de cada uno de sus niveles en particular. Se habla de cambio lingüístico cuando las modificaciones son diacrónicas, es decir, se producen a lo largo del tiempo; las estudia la Lingüística Histórica.

Los cambios lingüísticos se agrupan en tres niveles: el cambio fonético, el cambio morfosintáctico y el cambio léxico-semántico. Hasta que se concrete un cambio lingüístico, pueden pasar más de cien años. Por lo tanto, el llamado «lenguaje inclusivo» no implica ningún cambio lingüístico, pues es un hecho relativamente actual.

La moda, en cambio, denota «uso, modo o costumbre que está en boga durante algún tiempo o en determinado país». Desde nuestro punto de vista y de acuerdo con esta definición, el lenguaje inclusivo tampoco es una moda. Sería banal calificarlo de esta manera. Es la respuesta agitadora a una posición sociopolítica que se da fuera del sistema gramatical para visibilizar a los distintos sexos. Pero la lengua no es responsable de ocultar nada, de lo contrario, no podría seguir comunicando a más de quinientos ochenta millones de hablantes.

---

8. Por ejemplo, en lugar de todos, decir todos y todas.

3. Se habla de «colonialismo explícito» en el lenguaje

No lo hay. Las normas ya no son monocéntricas como cuando la única autoridad lingüística era la Real Academia Española, sino policéntricas. Cada país habla el español de acuerdo con sus normas, con su realidad lingüística, pero siempre dentro del sistema gramatical: unidad en la diversidad. De hecho, se habla del español de la Argentina,[9] del español de Chile, del español del Uruguay, del Perú, de Bolivia, de Venezuela, del Paraguay, de Colombia, etcétera. Si hubiera un colonialismo explícito diríamos, por ejemplo, cardiaco, periodo, reúma, vídeo, ponerse de pie, tú sabes, pero usamos cardíaco, período, reuma, video, pararse y vos sabés. Esto ocurre hasta en la sintaxis. En la Argentina, decimos y escribimos «Deles esos libros a los estudiantes» —el verbo dar lleva enclítico el pronombre les que funciona como complemento indirecto duplicado—, en cambio, en España, se suprime el pronombre les: «Dé esos libros a los estudiantes». Precisamente, para demostrar la autoridad lingüística de todas las Academias, se creó la Asociación de Academias de la Lengua Española, que nace en el I Congreso de Academias, celebrado en México del 23 de abril al 6 de mayo de 1951. Esta Asociación ha permitido que todas las Academias —somos veintitrés; la última que ingresó en 2016 fue la Ecuatoguineana, de Guinea Ecuatorial— sean autoras de las obras que se conocen: el *Diccionario de la lengua española* (2014), la *Ortografía de la lengua española* (2010), el *Diccionario panhispánico de dudas* (2005), la *Nueva gramática de la lengua española* (2009), el *Libro de estilo de la lengua española* (2018) y el *Glosario de términos gramaticales* (2019). Estamos unidas por los mismos objetivos: integridad, difusión y crecimiento del idioma español.

4. Las Academias se consideran el resguardo lingüístico

Las Academias no «cambian» la lengua, como dicen, ni siquiera a su antojo; respetan la libertad de los hablantes para decirla. Solo orientan, guían cuando se las consulta, teniendo en cuenta la norma panhispánica y la de cada país, y analizan lo que se dice y lo que se escribe. ¿Quiénes dictan las normas? La sociedad entera desde sus

9. Nuestra Corporación ha publicado la tercera edición del *Diccionario de la lengua de la Argentina* (Buenos Aires, Colihue, 2019).

distintos ámbitos de acción: los que caminan todos los días por la calle, desarrollan oficios, trabajan en oficinas, desempeñan cargos oficiales, enseñan a aprender, investigan, crean. El uso que hacemos de nuestra lengua engendra la norma. Así lo decía el poeta latino Quinto Horacio Flaco (65 a. C./8 a. C.) en su *Epístola a los Pisones* o *Arte Poética*. La Pragmática estudia los usos lingüísticos, es decir, el lenguaje en relación con los hablantes y con las circunstancias que concurren en la comunicación. Luego, esos usos lingüísticos llegan a las Academias por su gran difusión, y estas, al comprobar el consenso que tienen entre los hablantes, los legitiman y los convierten en normas o reglas siempre que se adecuen al sistema gramatical.

5. ¿Son correctos los desdoblamientos léxicos o circunloquios: argentinos y argentinas, mujeres y varones; niñas y niños; ciudadanos y ciudadanas; alumnos y alumnas; todos y todas?

Según las Academias, la tendencia al desdoblamiento indiscriminado e innecesario del sustantivo en su forma masculina y femenina atenta contra la economía del lenguaje y se funda en razones extralingüísticas. Por tanto, deben evitarse estas repeticiones agotadoras y afectadas que hasta lentifican la sintaxis (Quedan todos y todas invitados e invitadas a participar de la Jornada Pedagógica en que maestros y maestras hablarán sobre los progresos experimentados por alumnos y alumnas con los nuevos métodos de trabajo). Si la oposición de sexos es relevante en el contexto, se justifica el uso del femenino. No obstante, se advierte que es un uso característico del periodismo, de medios oficiales, del lenguaje administrativo o de los textos escolares. Se admite de forma general en los vocativos (Señores y señoras, bienvenidos a nuestra casa) y, en el resto de los casos, solo cuando el contexto no deja suficientemente claro que el masculino plural comprende a uno y otro sexo. Observamos, sin embargo, que esta costumbre no ha irrumpido en el mundo animal: no se oye decir Los perros y las perras son mamíferos o Los gatos y las gatas, como la mayoría de los felinos y de las felinas, son muy ágiles. A pesar de ello, ese desdoblamiento léxico, ese circunloquio, no es incorrecto, pero sí innecesario. Hoy se busca un lenguaje claro o llano, una sintaxis, oral y escrita, ágil, despojada de trabas y de redundancias.

6. Hay palabras que no pertenecen ni al género masculino ni al género femenino

Esto no es así. Los que afirman eso no saben que palabras como artista, conferencista, oculista, pianista han sido registradas en el Diccionario de la lengua española (2014) como «masculinas y femeninas (m. y f.)» porque el uso del artículo o de un adjetivo determina el género: el artista / la artista, por ejemplo; o artista consagrado / artista consagrada; el oculista renombrado / la oculista renombrada.

7. Hay que poner el ojo en las mujeres y en el «género no binario», que se aplica a las personas que no se consideran hombres o mujeres, y se identifican, tal vez, con un tercer sexo o con ninguno

Es innecesario hacerlo a través de la alteración de la Morfología de la lengua española (les chiques; les geólogues). La alteración afecta al artículo determinante que se transforma en un pronombre personal (les), cuya función específica es la de complemento indirecto, y a la grafía de los sustantivos expuestos, pues la c de chicos, por ejemplo, desaparece, y ocupa su lugar el dígrafo que, a no ser que deseen escribir *chices, y esta palabra pierda su significado; la g de geólogos también desaparece, y se usa el dígrafo gu, salvo que digan geólogues. Claramente, no es lo mismo. Ocurre algo semejante cuando se fuerzan las reglas de concordancia entre sustantivos de ambos géneros y el adjetivo correspondiente para evitar el uso del masculino (Los abuelos y las abuelas ya estaban *cansades de esperar [cansados]; Los baúles y las cajas parecían viejes).

Se advierte, además, que se confunde género con sexo. Para la Gramática, el género es una ‘categoría gramatical inherente en sustantivos’, que solo pueden ser masculinos y femeninos, y pronombres, codificada a través de la concordancia en otras clases de palabras, como determinantes, adjetivos, cuantificadores (la alumna aplicada; el anciano quejoso; ese caballero; esta dama). En pronombres y sustantivos animados, puede expresar sexo (él, ella; hombre, mujer; perro, perra). Los artículos, los demostrativos, los pronombres personales, los cuantificadores pueden ser neutros (lo, eso, esto, aquello, ello, tanto, cuanto, mucho).

El sexo es la ‘condición orgánica, masculina o femenina, de los animales y de las plantas’. Género y sexo no son sinónimos, pues el género

de los sustantivos no siempre está ligado al sexo. Sí, lo está —como explicamos antes— cuando nos referimos a una persona o a un animal, pero, en otros casos, es «una propiedad gramatical independiente»: la silla es femenino; el cuchillo es masculino. Se estudian en español también los sustantivos ambiguos,[10] que pueden emplearse en masculino o en femenino (el aneurisma, la aneurisma; el azúcar, la azúcar; el vislumbre, la vislumbre) y los epicenos (del griego 'común'), que se refieren, con un único género, a un animal de uno y de otro sexo (pangolín macho, pangolín hembra; pantera macho, pantera hembra). Dice el académico español Pedro Álvarez de Miranda que, en sintagmas como «*una persona, una criatura, una víctima, una figura, una eminencia*, el femenino asume la representación tanto del masculino como del femenino. A ningún hombre se le ocurrirá sentirse discriminado por ello».[11]

En la escuela, se aprende, además, que si los sustantivos terminan con -a son femeninos (brújula, doctora, manzana, pinza, taza), pero hay otros terminados en -a que no lo son (clima, cometa, día, diafragma, dilema, diploma, drama, enigma, fantasma, idioma, mapa, planeta, poema, problema, programa, sistema, tema, teorema). La mayor parte de los que acaban con -o son masculinos (barco, castillo, neumonólogo, sueño, tiempo), pero los hay femeninos (libido, mano); algunos forman el masculino con la terminación -e (bebe, cacique, cliente, conde, duque, jefe, jeque, monje, padre, pontífice, príncipe, sacerdote, sastre, teniente). Los acabados en consonante o en otras vocales pueden ser masculinos o femeninos (maratón, pared; maní, ribete, telón, tsunami).

Entonces, sin convertirnos todos en lingüistas, antes de romper con las reglas gramaticales, debe ponerse la atención en que varones, mujeres y otras identidades sexuales nos respetemos como personas con nuestras coincidencias y nuestras diferencias, y en que actuemos como tales sin dejar de hablar en nuestra lengua materna, pues el sistema gramatical del español no puede dejar de funcionar.

---

10. En el *Diccionario de la lengua española* (2014), aparecen como masculinos o femeninos (m. o f.).

11. «El género no marcado», «Cultura», *El País*, Madrid, 7 de marzo de 2012 [en línea]. <https://elpais.com/cultura/2012/03/07/actualidad/1331150944_957483.html> [Consulta: 2 de septiembre de 2019].

8. ¿Cómo aparece la vocal e para crear otro género?

Se cree que el empleo de la e ofrece una solución clara, pues pueden usarse un plural genérico («les amigues», «les compañeres», «les maestres», «les niñes»), un singular genérico para quienes no se consideran dentro del binario («Susana es hermose») y un indefinido cuando se desconoce aún el sexo de la persona («Le vieje empleade se jubilará en marzo»). Por supuesto, esto conduce también a modificar los pronombres (elle, míe, tuye, suye, cuántes). ¿Por qué no se han elegido la i o la u? Nadie sabe contestar esta pregunta.

Sin duda, la posición académica responde al estudio de la lengua española sin incursionar en ideologías. No es válida la estrategia de distorsionar el lenguaje para lograr que la sociedad cambie.

9. Si se extendiera el uso de la e («les», «abueles», «ancianes», «hijes», «todes»), la Real Academia Española, ¿lo aceptaría?

Todas las Academias trabajan juntas, incluso la española; no admiten, ni aceptan, ni prohíben nada. Solo registran los usos más difundidos si se encuentran dentro del sistema gramatical, si pueden fundamentarse lingüísticamente. En este caso, no podrán institucionalizarse ni la e; ni la @ en lugar de las vocales a y o juntamente; ni el * ni la x en lugar de las mismas vocales porque no responden a la Morfología española. Por supuesto, la difusión del uso no basta si no se ajusta a las normas gramaticales.

Algunas personas con sentido común se hacen preguntas que deben tenerse en cuenta: Con estos usos ajenos al español, ¿está censurándose la lengua materna, que tiene una historia milenaria, a causa de una posición sociopolítica? ¿Consideran que la lengua española es exclusiva? Este seleccionar «excluyendo», ¿no es, acaso, una especie de discriminación?

8. ¿Quién es el dueño del español?

Todos y cada uno de los hablantes sin distinción. La lengua española es nuestra identidad. Todos tenemos la libertad de hablar y de escribir como nos plazca, pero sin desestimar las normas que nuestra lengua posee. Sin semáforos, la calle sería un caos. Sabemos que hablamos de

diferente manera según el contexto y la situación comunicativa, pero recomendamos que se preserve la enseñanza-aprendizaje de la lengua en todos los niveles educativos y laborales si deseamos que nuestros alumnos, nuestros profesionales y nuestros legisladores escriban con cierta fluidez y corrección, y, sobre todo, comprendan lo que lean y escriban. Recordemos que no todos aceptan esas alteraciones que se sienten como una imposición. De lo contrario, ¿qué español enseñaremos? ¿Se llamará español? Cada uno se sentirá con derecho de construir su propia lengua, que, sin duda, carecerá de nombre. Cuando se les pregunta a los partidarios del llamado «lenguaje inclusivo» qué nombre se le da a esta lengua, contestan lo siguiente: «Todavía no tiene nombre».

En realidad, nadie prohíbe nada a nadie; nadie puede imponer nada a nadie, pero no debe perderse la cordura ni la prudencia, pues, para que la lengua siga funcionando, no puede afectarse la constitución interna del sistema. Además, una e, una @ , un * o una x no cambiarán la sociedad. Esta deberá cambiar, no la lengua que nos une.

Las sociedades crean y modifican el lenguaje; es una práctica social. Así lo declaran las Academias y están de acuerdo con ello, pero si esas modificaciones no alteran la estructura lingüística y gramatical de la lengua española.

Conclusión

En conclusión, consideramos que no deben forzarse las estructuras lingüísticas del español para que se conviertan en espejo de una ideología, pues la Gramática española que estudiamos no coarta la libertad de expresarnos o de interpretar lo que expresan los demás. Lo afirmamos con la convicción de que una lengua que interrelaciona nunca excluye.

VI

El resurgimiento ético de la Argentina

Por ***Claudia Peiró****

Un gran acierto de quienes convocaron a la realización de este trabajo colectivo fue el diagnóstico de que la crisis que vive Argentina es antes que nada moral y cultural. Sin embargo, esa certeza, que es la de muchos compatriotas, me atrevo a decir de la mayoría, no está presente en el discurso político público, limitado hoy a lo agonal.

Los políticos no nos dicen en nombre de qué valores libran su competencia por el poder.

Tal vez les parezca algo abstracto, hasta demodé, pero los valores son los que permiten distinguir lo principal de lo secundario; ¿o en función de qué criterios definen las autoridades —actuales y potenciales— sus prioridades de gestión?

Cuando la política no defiende valores se vuelve un instrumento abstracto al servicio de cualquier causa. Una pelea por el poder en nombre de intereses personales o de facción.

En ausencia de la autonomía de una conciencia ético moral, el recambio gubernamental pasa a ser un simple cambio de manos y nada más.

Por eso la primera tarea de quienes asuman la responsabilidad de dirigir los destinos de la Nación es reconstruir su ideario.

Los valores, hoy grandes ausentes de todo debate, no son abstractos; son las herramientas más concretas de que dispone la política para defender los intereses del conjunto; son la nervadura vital de la sociedad, los cimientos de nuestra unión como nación.

---

* *C.v. sintético de Claudia Peiró.* Licenciada en Historia (UBA). Periodista. Redactora y editora en Infobae desde el año 2010. Previamente en Ámbito Financiero, Radio América, Radio Colonia y Revista La Primera. Premio Santa Clara de Asís 2014.

Por eso los argentinos esperan de sus dirigentes la explicitación de una ética que haga posible que sus decisiones sean tomadas a partir del discernimiento entre el bien y el mal.

Los políticos deben tener idoneidad para desempeñar sus cargos. Idoneidad que tiene dos dimensiones: una es práctica, técnica, define la capacidad. La otra es moral: son los ideales y principios que guían su acción.

Se suele pensar en la ética o la moral como un corsé, una limitación o restricción, cuando en realidad son potenciadoras de la acción humana; a ellas debe el hombre el poder alcanzar la concreción de sus más elevados ideales.

El primer valor a defender es la verdad, hoy bajo fuego. La remanida frase, surgida de una tolerancia malentendida, de que «nadie es dueño de la verdad» es un argumento para tolerar y encubrir la mentira. Si la verdad es aquello que a cada uno se le antoja según el momento y la circunstancia, todo vale, todo da igual. Ese relativismo deja la verdad en manos de los fanáticos, de los sectarios, o la libra a la simulación.

Actualmente, la principal consecuencia de esta relación acomodaticia con la verdad es la adhesión irreflexiva a un afán de «deconstrucción» que no implica reflexión ni análisis sino deslegitimación de las raíces fundantes de nuestra identidad.

¿Qué somos? ¿Qué nos une como Nación? La política habilita hoy estrategias divisivas que trastornan todo aquello sobre lo cual se edificó este país: fe, tradición, idioma, territorio.

En la Nación todos somos iguales porque compartimos una esencia y una historia.

No son rasgos externos o tendencias los que nos definen; ni modas pasajeras.

No somos parte de la Nación por nuestro origen social, rasgos étnicos o identidad sexual; hoy esa verdad esencial está siendo opacada por un identitarismo que postula la fragmentación sin fin: argentinos originarios, argentinos no originarios, afroargentinos, «binarios», «no binarios»...

Hoy, somos todos rehenes de minorías muy activas y ruidosas —indigenistas, feministas, trans, verdes, veganos, antiespecistas, etc.—; minorías que se han vuelto muy visibles gracias a políticos que encuentran más fácil contentarlas que trabajar por una convivencia real.

La verdadera lucha contra los prejuicios pasa por la reafirmación de nuestra común condición humana y no por la división, la segregación y el atrincheramiento de cada uno en su supuesta especificidad. Una estrategia que abona el terreno para el faccionalismo.

Las feministas de hoy, por ejemplo, proponen prácticamente un apartheid sexual, porque todos los varones serían un peligro para las mujeres.

Esas divisiones, que el poder fomenta en vez de combatir, son una forma de cuestionar la legitimidad de la existencia misma de nuestra nación. El clima identitario se completa con el planteo de que un sector no puede representar al otro, ni comprenderlo, ni ponerse en su lugar, lo que lleva al no diálogo, al gueto, a la fragmentación social y cultural. Es un clima contrario a la tradición argentina, país de mestizaje étnico y cultural, de puertas abiertas y de integración.

Si alguna vez tuvimos conciencia de pertenecer a una totalidad, al proyecto de un país orgulloso de sí y de cara al mundo, hoy somos un conjunto de «colectivos» chocando o frenándose entre sí en una autopista hacia la nada.

Por eso hoy el conflicto prevalece sobre la unidad, y la parte está por encima del todo. La pertenencia a algunos de los antojadizos colectivos identitarios que se nos proponen está por encima de la pertenencia a la Nación.

No habrá resurgimiento de la Argentina si no se revierte esa tendencia.

No habrá resurgimiento de la Nación si no se reconstruye al hombre argentino, en su integralidad.

El discurso político no puede dirigirse solo a la dimensión material de las personas. De esa concepción reduccionista surge la idea de que se puede contentar incentivando al infinito el consumo material —que algunos afortunados podrán solventar y a otros dejará en situación de demanda— y compensando con subsidios a los que están fuera del sistema.

El vacío existencial que deja este materialismo lo llenan la droga y el identitarismo, como sustitutos del valor verdad.

La persona sólo es considerada en su carácter clientelista electoral. Han tercerizado la repuesta a las necesidades, generando sub clientelas infinitas de gente convencida de que no puede ser libre.

Este sistema es un sicariato de la dignidad humana.

El hombre no se reduce a la condición de agente económico. Privado de su dimensión moral y espiritual, de su afán de trascendencia, queda librado a una existencia sin horizonte.

La cultura es la mayor manifestación de esa esencia humana, cuando ésta puede desarrollarse libremente. Los valores y principios son el desarrollo de su conciencia ética, la que guía sus acciones y le da discernimiento para usar sus capacidades en la búsqueda del bien. La primera verdad a defender es la vida, la sacralidad de la vida humana. Nacer, ser cuidado, tener educación y trabajo, ser libre y poder acceder a la herencia cultural universal y nacional son los derechos que se desprenden de esa verdad primera: la dignidad innata de todo ser humano.

La renuncia a la verdad no es inocua. Tiene consecuencias, se traduce en políticas. La inmensa mayoría de los dirigentes adhiere o promueve una serie de medidas que apuntan a la desnaturalización de la persona humana: la «salud» reproductiva se vuelve agresiva política antinatalista, la promoción de la mujer se tuerce hacia una guerra de sexos y la defensa de los derechos de las minorías degenera en el identitarismo.

Hay una suerte de convergencia común, que supera la grieta, hacia una Argentina transnacionalizada dedicada a depredar la especie humana: antiespecismo (veganismo), ideología de género, antinatalismo…

No se trata de aislarnos del mundo, al contrario. Como comunidad, necesitamos poder apropiarnos de lo mejor del mundo de las ideas desde una perspectiva propia, que no reniegue de nuestra historia, que preserve nuestra identidad. No somos ciudadanos del mundo; sino argentinos en el mundo. En eso radica nuestra fuerza.

En el contexto del ritmo que adquirió la globalización, acelerada por la innovación tecnológica y el desarrollo de la inteligencia artificial, los argentinos deben integrarse al mundo pero a partir de ser más argentinos que nunca. La innovación, la revolución tecnológica exige profundizar en la institucionalización de valores y en su transmisión en niños y jóvenes, desde el comienzo de la escuela hasta la culminación del ciclo universitario.

Como argentinos, somos producto de un proceso histórico de cuya memoria nos priva hoy una educación vaciada de contenido y una tendencia a la continua deslegitimación de nuestro pasado y de nuestra razón de ser.

Ser argentino es pertenecer a un territorio y a una historia común; desconocer el pasado lleva a descomprometerse del porvenir del conjunto; de ambas cosas —pasado y futuro— se quiere cercenar a los ciudadanos hoy. Pero no puede aspirar al respeto del resto del mundo quien sale a él sin la conciencia de estar representando a una nación y de la responsabilidad que eso conlleva.

La dirigencia debe convocar a una épica, hablarle a la imaginación de los argentinos para movilizarlos nuevamente por un ideal y sacarlos de la resignación, de la aceptación de la mediocridad en la que estamos hundidos, del acostumbramiento a la exclusión de millones de compatriotas.

Gobernar ya no es poblar ni dar trabajo.

El trabajo no es solo un medio de sustento; es un lugar en la vida. Por lo cual se deja librada a la gente a su suerte, a partir de una idea darwiniana de la vida.

Necesitamos que alguien grite «¡tierra queda para allá!» Y todos nos subimos al mismo barco. Uno que navegue con la brújula de valores, verdades y principios compartidos.

Un programa de gobierno se construye con lo que los intelectuales formulan, lo que el país necesita y lo que sea posible realizar, decía un presidente argentino.

Pero hoy la política ignora a los intelectuales y los sustituye por encuestadores. Toma el atajo del populismo y renuncia a liderar,

Por eso es importante el aporte que, a través de este libro, hace un conjunto de pensadores que esperemos sean escuchados por los próximos gobernantes, sea cual sea su adscripción política.

Por mi parte, propongo las siguientes aspiraciones.

Fin al discurso antinatalista

Imposible concebir mayor pesimismo que el de promover un país sin hijos. No debe haber signo más claro de pérdida de esperanza que el desalentar a la gente de la procreación, ni mayor confesión de impotencia. Como dijo el escritor Juan Manuel de Prada,[2] en referencia a una

---

2. «El ocaso de una civilización»; diario *ABC*, 5 de diciembre de 2022. *https://www.abc.es/opinion/juan-manuel-de-prada-ocaso-civilizacion-20221205001118-nt.html*

España que padece el mismo mal, «los pueblos que dimiten de la procreación son pueblos absortos en su presente terminal».

La próxima administración debe poner fin al discurso antinatalista, a la permanente promoción del aborto, al embarazo como problema, enfermedad o imposición patriarcal.

Ese mensaje antinatalista, difundido desde el Estado y que permea del Ministerio de Salud hacia todos los efectores del sistema y hasta la última salita de atención primaria, ya ha tenido consecuencias dramáticas para el futuro de nuestro país. La tasa de fecundidad bajó un 34% de 2014 a 2020, lo que implica 250 mil nacimientos menos por año, y en la actualidad se ubica en 1,55, por debajo de la tasa de reemplazo que es de 2,1 (hijos por mujer en edad fértil).

Este fenómeno se atempera en parte por el aporte migratorio, principalmente de países limítrofes, que no debe ser desalentado, en orden a nuestra tradición de país de acogida.

Demografía, unidad de cultura y desarrollo económico son los elementos que se contemplan en la consideración de la salud de una nación. Argentina está enferma en todas esas dimensiones.

La promoción de la no natalidad es suicida en un país poco habitado como el nuestro y con una desequilibrada distribución poblacional: además de la fragilidad territorial que eso conlleva, el funcionamiento de nuestra economía depende en un 80 por ciento del mercado interno.

Gobernar es poblar y dar trabajo: una política natalista y el trabajo como valor y eje organizador de la sociedad son indispensables para un resurgimiento de la Argentina.

Fin a la enemistad de género

Hombres y mujeres gozan de los mismos derechos en nuestro país. No existe normativa alguna, en todo el plexo regulatorio argentino, que consagre la superioridad del varón sobre la mujer. Por lo tanto, la reivindicación del protagonismo femenino no puede derivar en la enemistad entre géneros, que hoy promueven algunas corrientes feministas extremas y minoritarias.

Hay que poner fin a la permanente incitación al recelo y la difusión de la imagen del varón como un depredador de la mujer.

De nada sirve mostrar apertura a todos los modelos familiares si en el centro del discurso se apunta a debilitar los vínculos y en particular el

vínculo varón-mujer que desde tiempos inmemoriales —como lo confirma la antropología— ha dado origen y forma a la sociedad humana.

No puede haber armonía y sociabilidad comunitaria si ésta no está presente en su núcleo natural y civil.

Proteínas rojas

Quien aspire a gobernar este país debe asegurarse de que todos los niños argentinos reciban la cantidad de proteínas rojas necesarias para el desarrollo de su inteligencia.

Otro sinsentido de los últimos tiempos es la habilitación de tendencias alimentarias y modas seudo ecologistas que atentan contra una de nuestras ventajas comparativas en el mundo.

Un trabajo reciente[3] expone la correlación entre el consumo de carne y la emergencia de cracks del fútbol en sectores de ingresos relativamente bajos en países como Argentina y Brasil. «El acceso a carne barata implica una alimentación de mayor calidad, que permite el desarrollo de las funciones cognitivas necesarias para sobresalir en el fútbol», dicen los autores del trabajo.

Aun fallando orgánicamente como sociedad hemos tenido individualidades brillantes, en todos los campos, no solamente en lo deportivo. Ese fenómeno, además de la genética, se explica en gran medida por la alimentación.

Poner proteínas rojas en la cabeza de los chicos —algo crucial al menos hasta los 8 años— para que todos estén en condiciones de aprovechar las oportunidades que ofrece la revolución tecnológica que estamos viviendo, debe ser una prioridad absoluta de todo gobierno argentino, consciente de que de ello depende el futuro de la nación.

Poner fin al vaciamiento educativo

Devolver a nuestros niños y jóvenes el derecho a apropiarse de la mejor herencia: el acervo cultural argentino y universal. Para ello se

---

3. El trabajo fue realizado por Martín Rossi, doctor en Economía y vicerrector de la Universidad de San Andrés, junto a Christian Ruzzier, doctor en Economía por la Toulouse School of Economics y profesor de la misma casa de estudios https://rednie.eco.unc.edu.ar/files/DT/161.pdf

debe poner fin al vaciamiento de contenidos que ha sido una constante en nuestra educación en las últimas décadas. So pretexto de no caer en el enciclopedismo, se perpetra una verdadera lobotomía cultural, privando a las nuevas generaciones de acceder al conjunto de conocimientos y creaciones humanas.

La imaginación y la creación se nutren del conocimiento. Pretender enseñar «habilidades» en el aire, sin el sustento de una formación rigurosa en cada una de las disciplinas, es otra de las deformaciones pedagogistas que están arruinando nuestra escuela y desnaturalizando su función esencial de transmitir conocimiento.

La escuela forma la conciencia de lo universal y de lo argentino a la vez. Por lo tanto, no habrá resurgimiento de la nación sin resurgimiento de la escuela. Y no habrá resurgimiento de la escuela si no se restablece la disciplina y la autoridad del maestro sin las cuales la transmisión cultural se vuelve imposible.

La educación es un derecho que el Estado debe garantizar a todos los niños. Pero sin esfuerzo, dedicación y valoración del mérito, se convierte en una estafa a quienes transitan por un sistema del cual saldrán sin adquirir la formación necesaria para integrarse al mundo del trabajo y la creación.

La droga no puede ser la respuesta al vacío existencial

En los últimos tiempos, emana desde el Estado un inaceptable discurso de relativización del daño que causa el consumo de estupefacientes, acompañado de la defección de las autoridades respecto de su responsabilidad en la materia.

El tráfico ilegal de estupefacientes es un problema de dimensiones transnacionales que difícilmente un país pueda combatir aisladamente. Lo que sí puede hacer cada gobierno individualmente es cuidar a sus jóvenes, prevenir, impedir que acudan a esa forma de anestesiamiento de la voluntad. La política estatal de prevención brilla por su debilidad o directamente por su ausencia desde hace muchos años. En cambio nos atiborran con noticias de incautaciones que solo sirven para confirmar la dimensión del problema.

La lucha contra el consumo de drogas es un combate que libran en soledad protagonistas de la sociedad civil.

El modelo existe. Es integral y comunitario y lo desarrolla desde hace años la Pastoral Villera, inicialmente en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires, pero ya replicado en todo el país. En palabras de uno de sus principales animadores, el padre José María «Pepe» Di Paola: «El Hogar de Cristo es también el abordaje integral porque no pensamos que las vidas se arreglan con solo dejar la sustancia si no le damos a ese joven la posibilidad de soñar con una vida y desarrollar las capacidades que Dios le regaló. Y ahí entra a trabajar toda la comunidad porque será importante la capacitación para el trabajo, su salud y revincularse con la familia».

La escuela es el lugar ideal para poblar la cabeza de nuestros niños y jóvenes de recursos morales para evitar que caigan en la adicción.

Finalmente, todo lo propuesto es porque tenemos la esperanza de salir de nuestro «presente terminal» y para ello aspiramos a una Argentina unida, abierta y generosa, más consciente que nunca de su propia identidad nacional.

VII

La revolución de las pequeñas cosas

*Por **Luciano Román****

¿Seremos capaces de construir una esperanza? ¿Podremos recuperar un país vivible en el que prosperar vuelva a ser una utopía posible? Son preguntas que, inevitablemente, debemos formularnos en plural.

A punto de cumplir el primer cuarto del siglo XXI, los argentinos oscilamos entre la frustración y la ilusión de «un milagro». Solemos esperar «la salvación» o «el pase de magia» que devuelva a la Argentina al lugar de dignidad, oportunidades y desarrollo que perdió hace varias décadas. Quizá sea hora de aceptar que esos milagros no existen. Y de empezar a pensar en qué podemos hacer cada uno de nosotros (los que tenemos hoy entre 30 y 50 años) para reconstruir la Argentina.

Somos una generación desilusionada y desencantada. No lo somos porque sí. Llevamos en nuestro ADN las marcas de un fracaso colectivo. Hemos crecido en un país que rifó sus fortalezas, se descuidó a sí mismo y entró, en los últimos cincuenta años, en una espiral de decadencia que arrasó casi con todo. Nos quedamos sin educación pública, sin instituciones sólidas, sin moneda y casi sin reglas de convivencia. Y así se instaló una cultura de «sálvese quien pueda» que ha debilitado los cimientos de la Argentina. El escepticismo puede tener (y de hecho tiene) muy buenos fundamentos. Pero no podemos resignarnos. Por algún lado tenemos que empezar. Y tenemos que hacerlo nosotros, porque creer que nos va a

---

* *C.v. sintético de Luciano Román*. Periodista. Trabajó durante 30 años en el diario *El Día*, de La Plata, del que fue Secretario General de Redacción durante casi dos décadas. En la actualidad es columnista y prosecretario de redacción del diario *La Nación*. Fue director de la carrera de Periodismo de la Universidad Católica de La Plata (UCALP) y profesor de Introducción al Periodismo de esa misma casa de estudios. Se graduó como abogado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP).

salvar un gobierno es creer, precisamente, en el milagro imposible. No hay gobierno que salve a un país que no se salva a sí mismo.

El gran desafío de nuestra generación quizá sea el de recuperar el espíritu constructivo y la vocación de diálogo. Lo que quizá con excesivo simplismo se ha denominado «la grieta» no es solo un ejercicio de confrontación y antagonismo político. Es algo peor: una cultura destructiva que se regodea en el conflicto y se empeña en la demolición de cualquier entendimiento. Es una cultura que, con perversidad, ve en el acuerdo y en el diálogo una forma de claudicación y un síntoma de debilidad. Esa cultura ha infectado nuestra vida cotidiana. Esa grieta, mucho más profunda que la política, ha contaminado el entramado social y comunitario, se ha metido en las instituciones intermedias, en los consorcios y hasta en las relaciones de vecindad. Nos cuesta ponernos de acuerdo aun en cosas insignificantes. Derrochamos energías para discutir nimiedades mientras eludimos, con indolencia, los debates sustanciales. Hemos cultivado una pasión por el desacuerdo que dificulta o impide la construcción colectiva. Si creemos que en esa pasión hay virtud o compromiso, miremos los resultados: somos una sociedad cada vez más fragmentada, más hostil, más áspera e intolerante. Si no empezamos por revisar esa cultura y si no nos hacemos cargo de la parte que nos toca a cada uno, será muy difícil que podamos torcer el rumbo de una Argentina extraviada.

El espíritu constructivo no es una noción abstracta. Se ejercita en la dimensión de nuestra vida cotidiana. Es el espíritu con el que nuestros abuelos inmigrantes cimentaron lo mejor de este país y es un espíritu que (hay que decirlo) tampoco ha desaparecido del todo. Se trata de rescatarlo y convertirlo en una marca de época. En la Argentina de la decadencia, se han debilitado los compromisos comunitarios. ¿Dónde están las cooperadoras escolares u hospitalarias, los centros de exalumnos, las organizaciones de voluntarios, las sociedades de fomento o las sociedades de socorros mutuos? Muchos sobreviven, pero sin el vigor ni el protagonismo que tuvieron en aquel país más cohesionado que perdimos en el camino. Han surgido otras organizaciones de la sociedad civil (muchas valiosas, por cierto), pero no tienen el alcance ni la solidez estructural de aquellos sistemas de cooperación social. Es evidente que la cultura de la grieta (concebida más allá de lo político) ha sido un factor determinante.

Instituciones fundamentales, como la escuela y la universidad públicas, han perdido pluralidad y amplitud. Se han vuelto más cerradas y

endogámicas, al punto de anestesiar el debate interno, estigmatizar las discrepancias y ahogar la libertad de pensamiento. Aun en la «era de la transparencia», se han desconectado de sus comunidades, quizá para esconder sus propios fracasos.

Para una mejor Argentina no se necesita un líder, se necesitan liderazgos, que es otra cosa; se necesitan decenas de miles de líderes, que no son ni jefes, ni dueños, ni burócratas con atribuciones, ni punteros, ni uniformados; son ciudadanos con espíritu constructivo, con vocación y con pasión, con generosidad y sensibilidad. Son ciudadanos que reconocen al otro, que tienen convicciones, pero no se creen propietarios de la verdad. La Argentina posible quizá sea la que pueda estimular esos liderazgos, ese espíritu. Y la que pueda recuperar la cultura del esfuerzo, la visión de largo plazo y el valor del mérito.

Quizá el mayor desafío no esté en las grandes transformaciones, por cierto necesarias. Quizá nuestra generación deba plantearse una «revolución de las pequeñas cosas», guiada por la ideología del sentido común y el manual de la sensatez. Podrá carecer de épica, pero no de ambición ni de osadía. Tenemos que recrear una convivencia más armónica, una forma menos hostil y agresiva de vivir nuestras ciudades, una noción de normas y de civilización. Tenemos que concentrarnos en construir, no en destruir; en poner menos ardor en el debate agresivo, chabacano e insustancial de las redes sociales, para discutir las cosas que valen la pena. No podemos ser la generación que pontifica y descalifica en Twitter, mientras se calla la boca (por ejemplo) ante la degradación de la educación pública y la colonización del Estado por facciones políticas. Debemos hacer una cotidiana y concreta contribución a la calidad y el contenido de la deliberación pública. Puede sonar abstracto, pero publicaciones como esta proponen un rumbo y un modelo.

Tenemos que rebelarnos frente a la cultura de los antagonismos, para establecer acuerdos como los que rigen en aquellos países (casi todos) en los que se vive mejor que en la Argentina. No podemos seguir discutiendo si está bien o mal cortar una calle, un puente o una autopista para un reclamo sectorial. No podemos seguir discutiendo si está bien o mal que los estudiantes tomen los colegios o si es aceptable que los chicos sean rehenes en el conflicto sindical de sus maestros. No podemos seguir discutiendo si los barrabravas son autorizados para entrar a la cancha, si los motociclistas tienen que usar casco o si los fallos judiciales se deben cumplir. El desafío de nuestra generación quizá sea, también, el de distinguir aquellas cosas que ya no admiten discusión. Estar a la

altura de nuestro compromiso es, al fin y al cabo, elegir los debates que valen la pena. Y encararlos —otra vez— no con la vocación de demoler al otro, de aferrarnos a dogmas y defender el statu quo, sino con la grandeza del que puede escuchar, del que es capaz de ceder y del que logra, así, construir algo mejor sin resignar convicciones ni valores.

Reparemos en nuestras cosas más cercanas. Nos parecerán pequeñas, quizás insignificantes, pero es posible que en ellas encontremos claves de una degradación más profunda. Habitamos ciudades, por ejemplo, en las que ya no se barren las veredas. Se dirá que eso es consecuencia de la inseguridad, de la falta de tiempo (un mal de nuestra época) y hasta de los cambios de hábitos. Pero es un síntoma de la falta de compromiso con el espacio público, la misma falta que degrada los vagones de los trenes, las plazas y los parques, el mobiliario urbano; indicios, a su vez, de la anomia de un país que declama la solidaridad, pero practica el individualismo patoteril.

Crear y recuperar estructuras para el voluntariado puede ser un aporte, desde la propia ciudadanía, para reconstruir una sociedad más inclusiva e integrada. Se trata de pensar nuevos modelos, adaptados a las necesidades y las posibilidades de este siglo, pero basados en valores permanentes como los de la solidaridad y el compromiso cívico.

Muchos otros objetivos pueden sonar excesivamente módicos o acaso periféricos, pero ¿cuánto mejoraría nuestra calidad de vida si nos propusiéramos recrear una atmósfera de cortesía y urbanidad? ¿Cuánto podrían cambiar nuestros propios entornos si inculcáramos en las escuelas las nociones del orden, de la responsabilidad, de la higiene y el cuidado de los espacios comunes? Muchos de los desafíos de la convivencia exigen compromisos en nuestra escala doméstica: en la mesa familiar, en el aula, en el barrio, en el transporte público. Dependen de nuestra conducta individual, y de lo que seamos capaces de transmitir a nuestros hijos.

¿Qué es al fin y al cabo lo que valoramos de los países más avanzados del mundo? Es ese sentido de las normas y de la convivencia en el espacio público. Admiramos el orden y la belleza de los parques, la fluidez controlada en las rutas y autopistas, la alegría civilizada en los estadios y en las noches. También los modales que conjugan con la diversidad, así como el respeto por el pasado en armonía con la modernidad y la vanguardia. Admiramos cosas que la Argentina supo tener, y que sobreviven en la memoria colectiva y en nuestra identidad cultural a

pesar del profundo deterioro que ha sufrido el país. Se necesitan reglas, estímulos y controles, por supuesto, pero también conciencia y compromiso ciudadano.

Con la revolución de las pequeñas cosas no resolveremos, seguramente, todos los problemas. Pero, aunque parezca ingenuo o voluntarista, quizás empecemos a reconstruir un sistema de convivencia. ¿Hay algo más elemental en una sociedad plural y democrática? Tal vez sea hora de hacernos cargo y de dejar de creer en salvaciones milagrosas. Está en nosotros dejar de ser la generación resignada para asumir, con entusiasmo y esperanza, el desafío de hacer mejor las cosas. Al fin y al cabo, la Argentina es nuestra responsabilidad. Y el futuro, nuestro desafío

VIII

El problema de la emigración de jóvenes profesionales

Por ***Marcelo J. Villar****

En estos últimos tiempos y, como siempre, cuando se dan situaciones de crisis e inestabilidad, la cuestión de la emigración de argentinos al exterior surge como tema relevante que merece una atención especial. Precisamente y en distintos medios hemos visto que el tema se ha desarrollado bajo diferentes perspectivas, habitualmente con un tono periodístico y sin apelar mayormente a datos para poder hacer una evaluación objetiva del problema. Se trata de un tema complejo en el que las soluciones nunca son fáciles ni sus resultados inmediatos, por lo que he apelado a información y especialistas a nivel internacional con la intención de poner el tema en contexto y comprender mejor lo que sucede en la Argentina. Entender las motivaciones por las cuales, particularmente los jóvenes, se plantean irse del país, es fundamental para, a partir de ello, sugerir acciones que intenten moderar y si es posible revertir la tendencia emigratoria que se percibe actualmente. Es un tema urgente porque los jóvenes con mayores posibilidades de emigrar son precisamente lo que tienen una mejor formación, mayor capacidad emprendedora y mejores posibilidades para quedarse en la Argentina y trabajar por el desarrollo del país.

---

* *C.v. sintético de Marcelo J. Villar*: Investigador Superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) especializado en Neurociencias y mecanismos de regulación del dolor crónico. Profesor de Anatomía y Neurociencias de las Carreras de Medicina, Psicología y Nutrición de la Facultad de Ciencias Biomédicas (FCB) de la Universidad Austral (UA). Ex Decano de la FCB y Ex Rector de la UA. Ha sido Director del Instituto de Investigaciones en Medicina Traslacional (UA-CONICET). Cuenta con más de 160 publicaciones en temas de su especialidad y ha participado en numerosos congresos y dictado conferencias a nivel nacional e internacional.

Observaciones a nivel global

La información existente sugiere que la mayor parte de la gente que decide emigrar lo hace cuando es joven. Las estimaciones globales de migrantes muestran que entre 2010 y 2015 el porcentaje de jóvenes respecto de adultos fue cinco veces mayor considerando edades de 15 a 29 años y de 30 a 64 respectivamente. También se hace evidente que los jóvenes tienen una tendencia mayor a la emigración que los adultos (Milasi, IZA J., *Development & Migration*, 2020, 11: 12). Por ejemplo, los datos sobre migraciones en Europa muestran que las personas en edades de 15 a 29 fueron el grupo más propenso a emigrar durante el período 2013–2017, con un pico significativo en edades entre los 25 y 29 años (Belmonte and McMahon, 2019, *Migration Research*, Series Nº 59. International Organization for Migration, Geneva). Observaciones similares son señaladas en varios países fuera de Europa (Nawrotzki and Jiang, 2015, *Journal of Quantitative and Interdisciplinary History*, 48(3), 113-127), mostrando que esta tendencia es a nivel global y no propio de una época o región.

No obstante, a pesar de toda esta masa de jóvenes migrantes, es poco lo que se sabe sobre los factores que los llevan a un comportamiento emigratorio a nivel global.

En un estudio reciente en que se utilizaron las encuestas de Gallup World Poll a través de 139 países durante el período 2010–2016, se analizó una variedad de factores que potencialmente podrían influir sobre los deseos y planes concretos para emigrar de sus países, en forma permanente (Milasi, IZA J., *Development & Migration*, 2020, 11: 12). Los resultados mostraron que factores como el detentar estudios superiores al nivel secundario y encontrarse desempleados o trabajando a tiempo parcial de un modo involuntario aumentan el deseo emigratorio, así como la probabilidad de convertir esa aspiración en un plan concreto de traslado. Del mismo modo, el tener expectativas negativas sobre el panorama económico o sobre las posibilidades laborales como ser la perspectiva de desarrollar una carrera que permita una movilidad ascendente en el país de origen aumentan la propensión a migrar al exterior tanto en los jóvenes desempleados como en los que tienen empleo. Los resultados muestran a su vez que la limitación en recursos materiales también juega un rol importante a favor de la emigración. Más aún, las encuestas sugieren que factores de contexto como el descontento con las posibilidades de infraestructura, particularmente en las ciudades

y con los gobiernos nacionales, aumentan los deseos de emigración, aunque sin influencia sobre la probabilidad de que esos sueños deriven en planes más concretos. Finalmente el estudio muestra que si bien tanto en los jóvenes como en los adultos la propensión a emigrar tiene origen en los mismos motivos, la influencia de la educación y de los factores relacionados con el mercado laboral es considerablemente más importantes en los jóvenes.

La situación en Latinoamérica

Con el éxodo de más de 5.6 millones de venezolanos, América del Sur está experimentando cambios importantes en sus corrientes migratorias y la información existente muestra que la región ha sufrido un aumento de la movilidad en años recientes, principalmente con Brasil como el destino preferido (https://www.migrationpolicy.org/regions/south-america?gclid). De hecho la crisis venezolana ha generado la segunda mayor movilidad luego de la de Siria, sin haber generado mayor interés internacional ni aplicación de recursos o políticas específicas. También hay una emigración de una gran población de haitianos hacia América del Sur y del triángulo norte de Centro América hacia México y los Estados Unidos y también de Nicaragua hacia Costa Rica. Estos datos son necesarios para comprender los desafíos que implican estos movimientos poblacionales y orientar políticas e inversiones que garanticen el desarrollo de los migrantes.

Dado que Estados Unidos suele ser un lugar de elección de migrantes vale la pena considerar que en 2019 la Argentina ocupó el séptimo lugar con el 6,2 % del total de inmigrantes latinoamericanos a ese país, luego de Colombia, Brasil, Venezuela, Perú, Ecuador y Guyana (Migration Policy Institute (MPI) tabulation of data del US Census Bureau, 2019 ACS).

La situación en Argentina

La Argentina ingresó en el Siglo XX como un país económicamente fuerte con un PBI per cápita que se encontraba entre los 10 mejores del mundo y en tanto millones de personas intentaban suerte en Estados Unidos, otro tanto lo hacía en el puerto de Buenos Aires. Así, Argentina detentaba el segundo lugar en cantidad de inmigrantes luego de Estados Unidos con una mayoría de españoles e italianos, llegando hasta un 30 % de población nacida fuera del país. A lo largo del Siglo XX la situación

se ha ido revirtiendo y hoy son miles los argentinos que buscan emigrar, a veces buscando lugar en la tierra de sus ancestros, con una realidad que parece acentuarse con el empeoramiento de la economía y la espiralización de la inflación. Esta tendencia de los jóvenes argentinos, con educación superior y profesionales, a salir del país también ha sido motivo de análisis variados y si bien a veces los datos parecen contradictorios, a partir de la crisis económica de 2001 y el caos social miles de argentinos decidieron ir a probar suerte a Europa o América del Norte, principalmente.

Si bien faltan estadísticas certeras, es sabido que ***cerca de un millón de argentinos residen hoy en otros países del mundo.*** *No obstante,* ***el porcentaje de residentes en el exterior sigue siendo bajo en relación al total de nuestra población, alcanzando al 2,22%****, según la Organización de las Naciones Unidas (ONU).*

Lo cierto es que, cuando se intenta obtener información objetiva sobre la emigración internacional de los argentinos que permita decir si aumentó o disminuyó en estos últimos años, no hay datos confiables, aunque se pueden analizar otros indicadores que permiten alguna aproximación al el tema. Entre septiembre de 2020 y octubre de 2021 se registró la salida de más de un millón de argentinos y extranjeros con documentación argentina. Entre ellos más de 50 mil indicaron en la declaración jurada que salían por «mudanza». Pero no hay datos oficiales previos que permitan realizar comparaciones con periodos anteriores. Desde 2013 hasta mayo de 2021 egresaron más argentinos de los que ingresaron o regresaron al país, según cifras obtenidas, a través de un pedido de acceso a la información pública (https://chequeado.com/el-explicador/que-datos-hay-sobre-la-emigracion-argentina-reciente/). *En ese período, la mayoría de los años dan un saldo negativo, es decir que egresaron más argentinos de los que ingresaron o regresaron. El mayor pico, es decir el año en el que se registró la mayor cantidad de salidas fue 2015; desde entonces se recuperó hasta 2018 y volvió a aumentar en 2019, aunque en menor proporción.* En 2015 el saldo negativo fue de más de 722 mil personas, mientras que en 2019 de más de 325 mil.

En una encuesta realizada recientemente (Whitehead, C., Courthouse News sevice, August 4, 2022), 65.5 % de los argentinos dijeron que si pudieran dejar el país, lo harían. Y entre los menores de 25 años el porcentaje ascendía a 85,1 %. Durante el período de la pandemia entre Setiembre de 2020 y Octubre de 2021, aproximadamente 50000 argentinos manifestaron que se iban del país para instalarse en otro, lo cual

revela una cifra importante y un promedio de 3500 por mes. Según Lucas Luchilo, Profesor especializado en migraciones de la Universidad de Buenos Aires estas cifras son comparables con las que ocurrieron en el año 2003. Por otra parte, si se toma el caso de España como destino, a partir de 2015, se retomó la tendencia de la primera década del siglo, con una aceleración de flujo inmigratorio. De modo tal que puesto en números, en 2015 había cerca de 250.000 argentinos en España y a julio de 2021 ese número era de alrededor de 320.000. No obstante todavía faltan datos más actualizados para determinar con precisión la tendencia. (https://www.clarin.com/opinion/lucas-luchilo-crecimiento-emigracion-argentinos-tendencia-deberia-encender-alarmas-_0_LlaFTsdeVn.html).

En general, los factores que se exponen como causantes de la emigración son la falta de perspectivas, los salarios en constante caída ante la inflación y la inseguridad, entre otras varias razones. Según un estudio de la consultora Voices (https://www.voicesconsultancy.com/Prensa/Cambios-en-la-sociedad-y-en-los-valores) los argentinos se muestran desesperanzados con el futuro del país. Hay una visión generalizada de que la situación será peor en los próximos 10 años en distintos aspectos: pobreza, inseguridad, problemas económicos y situación laboral. La visión pesimista se da sobre todo en los jóvenes, por eso el alto porcentaje que quisiera emigrar con la esperanza de encontrar mejores perspectivas de desarrollo personal fuera del país.

La pandemia acentuó el sentimiento de carencia y de frustración, con la sensación de que el país no acoge ni protege a sus ciudadanos y que los jóvenes en particular son sometidos a exigencias sin relación de reciprocidad. También ayuda el hecho de que con la pandemia ha habido un acceso generalizado al uso de las plataformas de comunicación como el Zoom, Whereby o Teams entre otras, expandiendo la idea de que a través de ellas las distancias que implica la emigración se acortan con la comunicación a través de la internet, que hoy se ofrece incluso en forma gratuita.

Testimonios

Vale la pena conocer algunos testimonios de personas que llevan varios años en el exterior y compararlos con testimonios de jóvenes que hoy, prontos a recibir sus títulos universitarios están planeando su emigración. De entre varias entrevistas he elegido las que son más repre-

sentativas de los móviles que llevan a la emigración en relación a la época en que se ha tomado la decisión.

Patricia: (16 años en USA)

Se recibió de médica en la Universidad de Buenos Aires e hizo su doctorado en la Universidad Austral. Desde los inicios manifestó su interés en crecer profesionalmente en el exterior pero con la perspectiva de que ello sería más factible si partía con una formación académica sólida, Hoy se ha convertido en una experta en temas de genética y biología cerebrovascular en una Unidad de Neurociencias y Cuidados Críticos. Lo interesante de este caso es que, a pesar de los años afuera del país, sigue volviendo y buscando la posibilidad de colaboraciones locales. Entre los costos afectivos puestos en juego marca como importante la pérdida de la cotidianeidad con sus familiares locales y amistades más directas.

Jorge: (7 años en USA)

Jorge trabajaba en una empresa de teatro viajando a distintos lugares del mundo con obras cuyo objetivo era la enseñanza de inglés. Especializado en temas de escenografía e iluminación terminó casándose con una actriz americana con la que actualmente tiene dos hijos, todos viviendo en Miami. En la Argentina el trabajo era irregular y habitualmente cobrando en negro con largos períodos desempleado. En Estados Unidos, luego de logrados todos los trámites de inmigración, fue contratado en la cátedra de escenografía en la Universidad de Miami. Algo que nunca hubiera podido ocurrir en la Argentina. Hoy no se plantea la posibilidad de volver e incluso el país le ofrece la posibilidad de formación en otras actividades profesionales.

Sabrina: (25 años en Inglaterra)

El testimonio de Sabrina habla por sí sólo: «La decisión de irme fue muy rápida. Fue de casualidad cuando me fui de vacaciones en diciembre de 1996, y a fines de mayo de 1997 me vine para acá. Mi familia peso mucho. Mi abuelo (inglés) y mi abuela eran de la opinión que era una oportunidad para no perder y no tenían confianza en el futuro en Argentina. En Bs. As. el sistema era muy estricto y cuando me vine acá eso me sirvió muchísimo, el standard del médico argentino creo que era excelente. Las materias que cursé ni existían en el curriculum inglés tipo

medicina forense/ toxicología/ neurocirugía. Después me case, armé mi familia acá y tengo familia de parte de mi mamá, primos que se vinieron. Mi marido es inglés y entonces volver, hoy por hoy, sería imposible.

Llegar a médica consultora, Directora Clínica Asociada y estar involucrada en investigación fue un desafío. Ya que mi fuerte es la clínica. Mucho llanto también pero siempre usé las oportunidades que se me presentaron para llegar a donde quería. Pero ¡con qué gusto volvería a la Argentina! Creo que para considerar esta opción querría vivir cómodamente de mi profesión, de un solo trabajo, en un país donde yo pueda salir a la calle tranquilamente sin miedo a que me roben. Donde la economía sea más o menos estable y donde haya transparencia en los políticos, incluyendo la justicia.»

Federico: (12 años en Alemania)

De ascendencia alemana y recibido de médico en la Universidad de Buenos Aires, Federico hizo su residencia en Urología y trabajó durante unos años en los Hospitales de Clínicas y el Alemán hasta que se le presentó la oportunidad de ir a desarrollarse en Uro-neurología, una especialidad que a la sazón no existía en la Argentina. En su caso lo económico no fue determinante porque él ya poseía un cargo de Profesor Adjunto de la Universidad de Buenos Aires y comenzaba a ganar prestigio en su profesión. En sus palabras «el ver que mi hijo de 9 años puede salir sólo para ir a actividades recreativas, complementarias al colegio y que eso no podría hacerlo en Buenos Aires por la inseguridad es algo que me reafirma en mi decisión». Mantiene una fluida relación con sus compañeros de carrera y profesión, lo cual manifiesta, son parte importante de sus afectos.

Ignacio: (3 años en Italia)

Recibido de Kinesiólogo en la Universidad Nacional de Córdoba tuvo una formación de posgrado de 8 años combinando Osteopatía y trabajo. No obstante quiso viajar para combinar formación con algo de aventura. – La Argentina me resultaba monótona, en sus propias palabras. Su intención inicial fue ir a España a la que fue con una Visa de Estudios. Pero como su novia estaba ya gestionando la ciudadanía italiana, fue a Italia. Llegó a Roma en marzo 2019, al poco tiempo de declararse el «lock down» por la pandemia. Se trasladaron ambos a Sicilia desde donde gestionó la condición de «Pareja de hecho» con lo que obtuvo un

permiso de residencia que debe renovar cada dos años, hasta poder gestionar la ciudadanía. Todo esto lo combinó con trabajos varios, ayudante de cocina, trabajo de kinesiólogo con tiempo parcial y la gestión de los trámites de residencia. Todo un proceso que llevó prácticamente 2 años hasta conseguir un trabajo estable y a tiempo completo. – Lo que más me cuesta es lo afectivo, familia y amigos. Por momentos quiero volver, pero cuando veo cómo están mis amigos, con cada vez más trabajo y menos ingresos desisto de la idea de volver. Más aún cuando veo que matan a alguien para robarle una moto. Acá eso no pasa. De modo que la idea de volver se va dilatando y combinando con el «vamos viendo».

Pablo: (3 años en Alemania)

Emigré «Porque ya no queríamos más esta vida solo *esfuerzo, mala sangre y nada de gratificación*, viviendo en una casa en una zona caliente, con cerco y portón electrificados y con *temor al chumbo en la cabeza.* Cuando fui papá hice un click. ¿Quiero esta vida para mi hija? Yo laburaba de día y de noche, y me alcanzaba hasta ahí. Lo hablamos en familia, priorizamos el futuro personal y educativo de Sofía y pusimos en marcha el plan. Tuve una tercera y última entrevista, les interesó mi perfil y me puse a estudiar duro y parejo». En abril pasado Yessica y Sofía, después *de casi un año de espera* pudieron viajar a Alemania y reencontrarse con Pablo. «Recuerdo cuando me despedí de la gordita, la madrugada que me fui para Ezeiza, estaba dormidita, era mini, tenía un año y medio... y me encontré con una señorita a la que al principio le costó reconocerme, a pesar de que hacíamos camarita todos los días. Pero no es lo mismo. El día que las fui a buscar al aeropuerto, Sofi vino a mi encuentro, se frenó y se me quedó mirando y yo *esperando un abrazo que se hizo desear*». «Si bien fue durísimo el tiempo sin verlas, la ventaja fue que pude establecerme trabajando en el hospital de la ciudad, lograr más fluidez con el idioma y alquilar una casa amplia. O sea que cuando ellas llegaron yo ya estaba instalado. Hoy Sofia va a un jardín de infantes y está súper adaptada y Yessica está a full con el alemán, con la expectativa de conseguir un trabajo como enfermera». En 18 meses la vida de Pablo y su familia dio *un vuelco radical.* Trabaja 7 horas por día, tiene dos francos semanales y a veces tres, un mes de vacaciones por año, gana *3.000 euros al mes* y va en bicicleta –diez minutos desde su casa– hasta la clínica donde trabaja, cuando antes tenía una hora y media promedio desde su casa a los distintos empleos. «Nos cambió la vida, hoy tenemos sueños, objetivos posibles, como mu-

darnos a Berlín, adonde estuvimos hace unas semanas y nos fascinó. Acá funciona la meritocracia». (tomado de https://www.clarin.com/sociedad/volver-empezar-100-argentinos-dia-van-país).

Hay ejemplos variados en el ámbito de la enfermería (aquí hemos dado un solo ejemplo) que en nuestro país está muy mal remunerada y sometida a horarios prolongados de trabajo para poder cerrar un ingreso ajustadamente aceptable. En varias oportunidades hemos tenido en la Universidad Austral y en otras universidades de nuestro país, delegaciones de países del primer mundo buscando reclutar enfermeras con ofertas laborales tanto económicas como de condiciones de trabajo que en la Argentina son impensadas. Esto constituye una verdadera sangría, porque si bien en el mundo se trata de un recurso escaso, en nuestro país la situación es incluso más crítica.

Dada mi posición en la Universidad y habiendo yo mismo sido un becario posdoctoral con formación en el exterior son muchos los casos de emigrantes con título universitario que he conocido a lo largo de los años. En la mayoría de los casos la ambición de crecimiento profesional ha sido un factor determinante, incluso más que la ambición de crecimiento económico, que en el caso de los investigadores pasa muchas veces a un segundo plano. En estos casos, la idea de volver al país está siempre presente, con la intensión de poder aplicar los aprendizajes y desarrollos logrados en el exterior.

Del análisis de los ejemplos dados, surge como evidente que aquellos que llevan más de 10 años fuera del país, en general emigraron buscando posibilidades de crecimiento profesional, pero dejando abierta la posibilidad de regresar a la Argentina. Pero en los casos de los emigrantes de los últimos 5 años esa estrategia de resguardar la posibilidad del regreso ya no parece ser tan importante. Más aún, en estos dos últimos años noto que quienes toman la decisión de emigrar con frecuencia lo hacen sin considerar la posibilidad del retorno. De hecho, frecuentemente recibo estudiantes que consultan sobre cómo emigrar, sin hacerse un plan de desarrollo. Lo que transmiten es que su proyecto es simplemente irse del país, sea a España o en su defecto Italia, o el país que sea, si son aceptados. Incluso con la idea de generar los permisos de residencia una vez en esos países y aceptando trabajar en actividades ajenas a los títulos que han logrado, hasta conseguir legalizar su condición de inmigrantes. Si bien siempre hay excepciones, se pone en evidencia que muchos de los que emigran lo hacen sin intenciones de volver al país.

Sorprendentemente no parece haber, en muchos casos, particularmente en estudiantes prontos a recibirse o recién graduados, interés en seguir aprovechando las muchas posibilidades que la Argentina puede brindar en el inicio del ejercicio profesional, sea a través de becas para los jóvenes investigadores o de residencias para los profesionales del ámbito de la salud, o pasantías en otras profesiones en las que se gane experiencia y se tejan lazos laborales con referentes locales, ante la posibilidad de tener que encarar el regreso al país. De hecho, y lo hemos visto en varias oportunidades, las cosas pueden no ir bien para un joven que decide emigrar y por ello deba encarar la posibilidad del retorno y la reinserción laboral en el país.

Conclusiones

Existe un número creciente de personas que se encuentran tramitando procesos de emigración en diversos lugares del mundo, y la Argentina como ejemplo de país emergente, no es una excepción y, los datos muestran además que hay muchas más personas, especialmente jóvenes, a los que le gustaría poder hacerlo, o que ya lo están considerando seriamente (Migali & Scipioni 2019, *International Migration* 57(5), 181-200; Burrone, y col., 2018, *Child-Related Concerns and Migration Decisions: Evidence from the Gallup World Poll.* Office of Research - Innocenti Working Paper).

Comprender las razones por las cuales se decide tomar semejante decisión debiera ser un objetivo esencial de investigadores y los generadores de políticas migratorias.

En este análisis he intentado contribuir a ese objetivo exponiendo los factores principales que influyen sobre los deseos de los jóvenes y más aún sus intenciones concretas de emigrar de modo permanente. También vale considerar que de todos los jóvenes que consideran la alternativa emigratoria, solo una fracción finalmente lo logrará (Thaden y col, 2019*, International Migration* 57(1), 36-57).

Lo que se observa en general es que más allá de los factores económicos, la calidad de vida, considerando infraestructura, servicios públicos, educación de posgrado, la seguridad así como la confianza que ofrecen las autoridades de los países a los que se busca emigrar, juegan un rol fundamental en el deseo y finalmente la decisión de los jóvenes en irse de la Argentina sin una perspectiva clara de regreso.

Todas las dificultades señaladas que deben enfrentar los jóvenes, particularmente en el inicio de su vida laboral, llevan a una sensación generalizada de desesperanza y negatividad a la que son particularmente sensibles. Ese desencanto con el país y la percepción de que los anhelos de desarrollo personal y profesional no son posibles en la Argentina constituye una realidad sobre la que se debe trabajar desde las propias instituciones educativas. A veces esa negatividad surge de la actitud de los mismos profesores universitarios que no hacen más que proyectar sobre los estudiantes sus propias frustraciones. Otras, son los padres quienes estimulan a sus hijos para que piensen en formarse en el exterior, no como una transición en el crecimiento personal, sino como proyecto de vida en otro país.

Por ello, las acciones para moderar y modificar esta ola emigratoria de la Argentina debe encararse a distintos niveles, en la familia, en las distintas instancias educativas en particular en las universidades y también en lo que corresponde a la generación de políticas por parte de los gobernantes de turno.

Es necesario volver a entusiasmar a los jóvenes con el desafío que implica trabajar por el país, sobreponerse a las adversidades que en rigor de verdad no son de ahora sino que han estado siempre, y recuperar la esperanza y el sentido de patria que se nos ha ido diluyendo. Es imprescindible que los jóvenes perciban en sus profesores a verdaderos ejemplos de abnegación y pasión por el estudio y el país, y que los adultos sepamos recuperar el lugar que no debimos perder. Es decir, recuperar la figura del Maestro a pesar del desprestigio social que esta figura tiene en la actualidad (Jaim Etcheverry, G, 2020, *La tragedia continua*, Sudamericana).

Las observaciones hechas proveen solo una aproximación sobre lo que puede influenciar a los jóvenes en el futuro y como tal, constituyen una información parcializada de lo que orienta a toda la población que encara procesos de emigración. No obstante, estas observaciones debieran tener implicancias importantes en la generación de políticas nacionales. En primer lugar, el desempleo, la falta de oportunidades laborales atractivas y una perspectiva de desarrollo en las carreras profesionales constituyen el principal factor que potencia la emigración de jóvenes Y se puede anticipar que cualquier mejora que se pueda lograr en estas áreas, con un acceso de los jóvenes a mejores perspectivas laborales, moderará esta corriente emigratoria cada vez más extendida en el

país. Es interesante la observación de Kluve y col, 2017 (Campbell *Systematic Reviews* 13 (1), 1-288) que muestra que la promoción del emprendedorismo (i.e. subsidios para empresas start up, soporte técnico y acceso a capitales de riesgo), así como como el entrenamiento en habilidades blandas están entre los programas más prometedores para aumentar el empleo y crecimiento del ingreso para los jóvenes que se recluten en esos procesos. El direccionamiento de esos programas para los jóvenes que cuentan con educación superior y que además viven en áreas urbanas puede tener un gran impacto en la migración de jóvenes al exterior, particularmente en países en desarrollo entre los que se puede encuadrar a la Argentina. Por otro lado, el aumento de las oportunidades laborales es muy relevante en estos países dado que la ola emigratoria probablemente continúe en el futuro cercano. En este contexto, la facilitación de una capilaridad comunicativa y puentes entre las instituciones educativas y probables empresas e instituciones empleadoras son buenas iniciativas para asegurar una natural transición desde las instituciones educativas al mercado del trabajo.

Ninguna de estas acciones implementadas de forma aislada lograrán un impacto sensible y probablemente ni siquiera medible. Por ello, es necesario considerar el tema desde las diferentes perspectivas que influyen sobre la voluntad de los jóvenes de emigrar y actuar de un modo coordinado y sinérgico.

IX

Los bienes patrimoniales culturales de dominio privado, declarados en el marco nacional

Necesidad de estímulos fiscales para su preservación

Por ***Oscar Andrés De Masi****

Para plantear el problema de modo prieto, directo y simple, y sin entrar en detalles leguleyos acerca de convenciones y acuerdos internacionales suscritos por nuestro país o de normas especiales para tal o cual familia de bienes culturales, digamos que la República Argentina no posee una ley integral de Patrimonio cultural, material e inmaterial. Posee, en cambio, una ley nacional relativa al Patrimonio monumental, histórico y artístico, que lleva el número 12665. Nació con una marcada intención patriótica, de la mano de un activo promotor de la cultura histórica del pueblo, que fue el Dr. Ricardo Levene.

En efecto, desde la creación de la Comisión Nacional de Museos y de Monumentos y Lugares Históricos, el 28 de abril de 1938 (que reemplazó a la efímera Superintendencia de Museos y Lugares Históricos, germinada en aquel señero Segundo Congreso Internacional de Historia de América, en 1937), fue desvelo de su fundador y presidente Levene y del cuerpo de vocales que lo acompañaba, el elaborar un proyecto de ley que regulara el sistema de protección de los monu-

---

* *C.v. sintético de Oscar Andrés De Masi*. Abogado e historiador especializado en normativa, historia e interpretación de los bienes patrimoniales argentinos. Fue Asesor legal y Vocal secretario de la Comisión Nacional de Monumentos y Lugares Históricos (2002-2013) y Regente de la Escuela Nacional de Museología. Fue Coordinador del Programa Bicentenario y Obra Pública Patrimonial de la Provincia de Buenos Aires, 2007-2011. Docente e investigador, ha publicado numerosos artículos y libros de su especialidad. También ha llevado el tema del Patrimonio histórico y monumental al formato de documentales digitales y series de televisión.

mentos en el sentido amplio del término (vale decir, edificios, yacimientos arqueológicos o, más raramente, monumentos estatuarios) y los lugares históricos. Así nació la ley 12665 en octubre de 1940. El único antecedente nacional era la ley 9080 del año 1913, relativa a sitios y hallazgos arqueológicos y paleontológicos; vale decir, una norma pionera pero limitada en sus alcances.

La ley 12665 sufrió varias reformas parciales (la mayoría por vía de decretos del Poder Ejecutivo, de iure o de facto) hasta llegar a su reajuste más completo (aunque no completo del todo…) a través de la ley 27103, cuyo primer texto hube de redactar, por pedido del entonces presidente de la Comisión Nacional de Monumentos y Lugares Históricos y eminente historiador argentino, el arquitecto Alberto S.J. de Paula. Fue sancionada en 2014 y promulgada en 2015. Un detalle que vale la pena remarcar es la decisión adoptada de reformar o actualizar aspectos puntuales de la norma histórica y preservar el número original (12665), como señal de respeto a su fuerte identidad nominal en el ambiente del Patrimonio en la Argentina y como homenaje a sus ilustres promotores.

Pero, aún con todo su mérito, aquella norma arrastraba y sigue arrastrando un defecto congénito. El artículo 6º del texto leveniano establecía que los inmuebles declarados en aquel marco legal (es decir, comprendidos en la lista o clasificación oficial de la Comisión Nacional) estarían *libres de toda carga impositiva*. Maguer la loable intención, esto no es así ni podría serlo.

¿Por qué? Porque con este enunciado se cometía el error legislativo de pretender obligar, virtualmente, a las provincias y a las municipalidades, a eximir de impuestos a los propietarios de los monumentos declarados, lo cual choca palmariamente con un principio de nuestro sistema constitucional federal, porque vendría en la práctica a implicar una renuncia a facultades que las jurisdicciones locales *no han delegado* en el Gobierno Nacional. El yerro fue, en este punto, el haber copiado modelos de normas de países con sistema unitario, como Francia.

Hubo, pues, desde el comienzo, dudas y contradicciones que los dictámenes tempranos que solicitó la Comisión Nacional al Procurador del Tesoro no pudieron allanar. El inconveniente persistió hasta nuestros días y la última reforma al texto legal (la mencionada ley 27103) ha preferido no innovar en este aspecto, dado que todo intento de modificación en la materia fiscal hubiera ocasionado una dilación del tratamiento del proyecto en las respectivas comisiones, e, incluso, la probabilidad de

que el proyecto perdiera estado parlamentario, frustrando el deseado aggiornamento del marco normativo en varios aspectos (v.gr., las nuevas categorías o clases de bienes declarados, superadoras de los estrechos márgenes conceptuales de la época de Levene, marcadamente elitistas y esteticistas).

Lo cierto es que, cuando se trata de bienes declarados de propiedad privada, el dueño sufre una severa restricción legal a su derecho de dominio (su libertad de intervención física y jurídica se ve disminuida y sujeta a tramitaciones administrativas ante el Estado Nacional, en la figura de la actual Comisión Nacional de Monumentos, de Lugares y de Bienes Históricos) y con ello decrecen las opciones de rentabilización o activación económica, pero sin el aliciente de una mejora significativa en lo tocante a sus cargas impositivas. En algunos distritos se practican descuentos de hasta el 100% en la tasa de ABL, pero no en todos. Por otra parte, el resto de los impuestos no es eximido.

Una consecuencia de esta falta de estímulo fiscal suele ser el abandono en que el propietario deja caer al inmueble, toda vez que sus expectativas de renta, como digo, quedan lógicamente mermadas por la declaratoria. Algunos propietarios podrían decidirse por la vía de la expropiación inversa prevista en la ley, pero no parece un prospecto ni rápido ni alentador. De hecho, el porcentaje de casos que exhibe la estadística de nuestro sistema monumental es bajísimo.

¿Cómo solucionar este problema, cuando el propietario desea retener el inmueble? Por supuesto, debemos pensar en los cientos de casos de personas físicas o familias que son titulares de estos inmuebles así afectados, y no en corporaciones de negocios, las cuales disponen de otro volumen de recursos. Imaginemos, sencillamente, una casa heredada o adquirida, que sigue en manos de dueños de carne y hueso, vecinos o vecinas del barrio.

A mi juicio, la ley debería ofrecer esos estímulos a través de exenciones que no luzcan como interferencias en las facultades fiscales de las provincias y los municipios. Esto significa trabajar sobre los pocos impuestos de carácter nacional que puedan gravar en forma directa o indirecta al inmueble o a su propietario.

Un caso podría ser la fijación de un IVA diferenciado y cuya alícuota general sea inferior al 21% cuando se trate de la contratación de servicios (mano de obra profesional u operaria) o la compra de insumos o al alquiler de equipos o andamios destinados al mantenimiento del edificio

declarado y, especialmente, a la recuperación de su fachada. Ello podría, quizá, favorecer el dinamismo de una conservación regular del inmueble a cargo de su dueño. La Comisión Nacional de Monumentos podría seguir ofreciendo asesoramiento técnico gratuito, como está previsto en la ley, vía la firma de un acuerdo bilateral que se ha denominado tradicionalmente «patriótico».

Otro caso podría referirse a desgravaciones en el pago del impuesto a los bienes personales, cuando el sujeto obligado a tributarlo sea propietario de un inmueble con declaratoria nacional y lo mantenga en adecuadas condiciones de respeto a su autenticidad material.

Estas medidas se hallan al alcance de los legisladores nacionales.

Por supuesto, una mejora más integral debería orientarse a lograr convenios entre la Nación, las Provincias y los Municipios de todo el país, que adopten la práctica del «espejamiento», vale decir, la automática traslación de una declaratoria nacional al sistema de tutela local, con las ventajas que los códigos de ordenamiento fiscal determinen en cada caso. De esta manera, también los impuestos locales quedarían eximidos sin necesidad de mayores argumentaciones.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires podría ofrecer una referencia casuística interesante, bien diferente de otras jurisdicciones.

En suma, la declaratoria nacional de un edificio no debería significar, en la práctica, un «castigo» para el activo inmobiliario, sino un timbre de sano orgullo para su propietario y un modo de fomentar un mayor compromiso con su preservación, de cara a la comunidad. Los estímulos fiscales deberían operar en este sentido, ya que, de por si e indefectiblemente, la declaratoria conlleva restricciones a las posibilidades de renta económica del inmueble.

Educación

X

Cómo educar, aún con diagnósticos negativos

Por ***Paola S. Delbosco****

Quienes nos ocupamos de educación desde hace mucho tiempo encontramos una seria dificultad para motivarnos —y motivar a otros— a seguir en esta noble e imprescindible tarea con el viento en contra.

¿Qué cosa nos hostiga todos los días, todas las mañanas cuando, con las horas de sueño cumplidas o a medio cumplir, nos apresuramos a levantarnos, aclararnos las ideas, pensar en cómo vamos a empezar nuestra clase ese día, y partir hacia la escuela, el instituto, la facultad?

Nos hostiga la idea generalizada, y en muchos casos estadísticamente apuntalada, de que la educación anda mal. Muy mal, dicen algunos.

Las pruebas Aprender lo recuerdan cada año, las pruebas PISA cada tres años, y las pruebas de admisión a la universidad o al trabajo especializado coinciden: la nueva generación no está adquiriendo las capacidades que le hacen falta para participar activamente en la construcción de un mundo vivible. Nos referimos aquí a las capacidades para la fabricación de objetos útiles o bellos, para la gestión eficaz de proyectos, para la prestación adecuada de servicios y para el trato interpersonal plenamente respetuoso, transversalmente necesario para la convivencia. Algo seguramente está fallando, y los dos años de pandemia, con el cierre más o menos prolongado de los centros educativos, enfatizaron los pobres resultados de los alumnos, pero el coro de los *diagnosticadores*, adentro y afuera del sistema educativo, con

---

* *C.v. sintético de María Paola Scarinci de Delbosco*. Dra. en filosofía por la Universitá degli Studi «La Sapienza» de Roma. Titular de Deontología en la carrera de Comunicación y la carrera de Diseño en la Universidad Austral, y en los posgrados MCP, MPP, MGCO de la misma Universidad. Coautora de siete libros de temas éticos. Autora de *Educar en la Posmodernidad* (2019). Miembro de CAEEM, Consejo de Expertos en Ética en Medicina. Actualmente es Presidente de la Academia Nacional de Educación.

mucho o poco poder, no ayuda a resolver los problemas. Cada experto o grupo de expertos los señala, muchas veces acertadamente, los denuncia, y toma oportunamente distancia.

Estas reflexiones, hijas desde mi prolongada experiencia de aula, constituyen humildes propuestas para la actividad educativa de todos los días. No son en absoluto propuestas estructurales —necesarias sin duda— que dejo a los expertos; son en cambio propuestas funcionales y actitudinales, para incorporar al trabajo diario, probar su eficacia adaptándolas al entorno concreto en el que nos movemos, cambiándolas cuando no se obtengan los resultados esperados.[2]

1. Educar: un encuentro entre personas

En las muchas posibles definiciones de educación, pongo el acento en que se trata de un encuentro entre personas. Este encuentro intergeneracional pone frente a frente a personas en distintos momentos de su arco vital, y por lo tanto con una dispar experiencia de la vida: apenas incipiente en quienes ingresan al mundo, para decirlo de alguna manera, y más articulada en quienes decidimos dedicarnos a explanarles el camino. En el centro está la persona, mejor dicho: las personas, con sus capacidades potenciales o ya desarrolladas, con sus logros o sus anhelos, en un marco temporal compartido —pienso en la educación sincrónica, pero podría aplicarse esto también a la asincrónica—, invariablemente necesitadas de nexos interpersonales.

Ninguna persona llega a este mundo en soledad. El sociólogo español José Pérez Adán (2003)[3] afirma que todos nacemos primero como seres sociales, en un contexto invariablemente interpersonal, antes de ser conscientes de nuestra individualidad. Coincide en esto con los estudios de Jean Piaget[4] sobre el desarrollo de la inteligencia en la primerísima infancia: el surgimiento del yo es posterior a la captación del otro.

Estas evidencias subrayan la necesidad de hacer del aula un lugar de encuentro entre personas, un encuentro claramente asimétrico: algunas

---

2. Me gustaría poder comunicarme con quienes se animen a adoptarlas y me quieran contar sus experiencias.

3. Pérez Adán, José (2003). *Comunitarismo*. Sekotia. ISBN 84-932920-9-5

4. Jean Piaget*: L´Epistémologie génétique,* Paris 1970, Presses Universitaire de France.

personas hemos asumido conscientemente eso que Hans Jonas define como 'responsabilidad no recíproca';[5] otras todavía no saben del todo bien por qué están ahí, y nos toca a nosotros justificar su presencia en ese espacio llamado escuela —o universidad, profesorado, conservatorio, etc.— y el uso de su tiempo en nuestra presencia.

En la medida en que ese encuentro es sincero y se renueva a lo largo del curso, van apareciendo —me atrevería a decir, en las dos puntas de la acción educativa: en los educadores y en los alumnos— algunas actitudes indispensables para la educación: la confianza, el interés, la apertura de la mente, la apertura del corazón (digo 'corazón' en el sentido más profundo y menos dulzón del término: el lugar de las decisiones profundas).

Hay confianza cuando hay sinceridad, y la confianza es ofrecida primero por el adulto a cargo, antes de que se demuestren confiables quienes están puestos a su cargo. Leí que se le llama a esto 'riesgo de confiar',[6] que define la actitud de quien se dispone a ver lo mejor en la otra persona, aun sabiendo que todos somos imperfectos y vulnerables. Pero nada bueno puede salir si no es en un clima de confianza, y esa confianza nos corresponde prioritariamente a las personas que nos dedicamos a la educación. Aclaro que esto no se aplica exclusivamente a la escuela u otras instituciones educativas formales, sino que es una condición general: no es posible que salga lo mejor de cada uno si no es en un espacio de «*una antropología positiva, optimista, confiada y personalizada*»[7] donde entendemos que cada persona es «*un ser de relaciones, capaz de dar, capaz de gratitud, de grandes ideales, en busca permanente de sentido, de justicia, de bien, de belleza, sediento de estima, de confianza, de amistad, de fraternidad, de reciprocidad*».[8]

Bien: confiamos en las capacidades de nuestros alumnos y alumnas (lo escribo así para asegurar que no excluyo), y eso significa que empezamos como hay que empezar.

---

5. Hans Jonas: *El principio de responsabilidad*, Barcelona 2004 (Frank am Mein 1979), Herder p. 83.

6. Luigino Bruni, Anouk Grevin: *La economía silenciosa*, Buenos Aires, 2017, ed. Ciudad Nueva, cap. 5.

7. Ibid., p.197.

8. Ibid., p.197.

2. Cinco funciones indispensables para educadores

En un mundo como el nuestro, con aspiraciones democráticas e igualitarias, nos cuesta atribuir o asumir roles de autoridad. Sin embargo, resultaría menos sospechoso el término *autoridad* si nos fijáramos en su etimología: la palabra está formada sobre la raíz del verbo latino *augere* que significa *aumentar* (significado perfectamente reconocible en la palabra *augmentum,* de la que procede *aumento)*. Dicho esto, resulta más evidente que ejercer la autoridad en el aula es legítimo y necesario, porque, lejos de referirse a un ejercicio del poder, es un claro servicio al crecimiento de los demás. La educación se vuelve ilegítima si se transforma en adoctrinamiento o sometimiento, en cualquiera de sus versiones.

Para ilustrar en qué consiste la autoridad como servicio, paso a describir cinco funciones que no deben faltar en la acción educativa; todas ellas son necesarias a desarrollar distintos aspectos de las personas en crecimiento. Con esto no quiero limitar a cinco las funciones de los educadores, padre y madres, docentes y adultos de bien, sino describir concretamente lo que me pareció más relevante, que además puede servir para inspirar la renovación de nuestra presencia en el aula.

2.1. (Protección)

Pongo a propósito esta función entre paréntesis, para recordarnos que no se debe prolongar más allá de su estricta necesidad. Proteger a alguien que no lo necesita es un freno a su crecimiento, y también un impedimento a su plena inclusión en el grupo. Calcular cuándo sí hay que proteger y cuándo ya no es necesario es una cuestión prudencial, expresión que anticipa la dificultad de una definición neta. Podría decirse que se protege a la persona hasta tanto esté suficientemente consolidada en su personalidad como para poderse defender sola frente a una agresión o a una indebida restricción de su espacio de libertad por parte de otros. También podría darse un caso en que la protección se haga necesaria hasta tanto los demás compañeros, o personas en general, comprendan bien una situación de vulnerabilidad frente a la cual son llamados a actuar con especial capacidad de aceptación y acogida. Por eso, la protección está ligada a garantizar un espacio de justicia en el aula.

2.2. Atención

Aprendí de un alumno la necesidad vital de que los que educamos nos dediquemos a cada alumno y alumna, por lo menos en algún momento a lo largo de los días (¿cada semana?), en modo especial. Sintetizaría esto diciendo que cada uno de ellos tiene derecho a existir frente a nosotros, tiene derecho a saber que lo tenemos en cuenta, que estamos viendo sus esfuerzos, sus dificultades y sus aciertos, su crecimiento. Me atrevo a decir que se crece bien bajo una mirada estimulante. Lo aprendí dolorosamente cuando un alumno, al que devolví un trabajo con un comentario elogioso, en el que figuraba la idea de que me había sorprendido su capacidad. Inmediatamente, me dijo que mi sorpresa se debía a que él para mí no existía. Por supuesto lo negué enérgicamente, pero, en el camino a casa, todavía me resonaban sus palabras como un justo reclamo, y ahí me di cuenta de que él no estaba entre los brillantes ni entre los revoltosos, pero tenía derecho a existir frente a mí, tenía derecho a mi atención. Le debo esta imborrable enseñanza, gracias a la cual espero haber estado más conscientemente atenta a los demás alumnos que la vida me puso delante. Por otra parte, la anhelada atención de nuestros alumnos a lo que nos proponemos enseñarles depende en gran medida, si no totalmente, de la atención que les dispensamos.

2.3. Reconocimiento

He aquí mi función preferida. La tomo esta noción de la educadora norteamericana Nel Noddings,[9] que a su vez se inspiró en Martin Buber. El concepto ha sido desarrollado por Buber para describir una característica de la relación terapeuta-paciente, en la cual no hay posibilidades de curación si el profesional no se conecta con el fundamento sano de la personalidad del que acude a su terapia. Cambiando los términos, el reconocimiento, en el ámbito educativo, es la capacidad de los adultos a cargo —padres, madres, educadores, adultos responsables en general— de alumbrar los talentos de cada alumno o alumna, dado que nadie sabe en qué es bueno, si alguien no se lo hace notar, es decir, si no se lo reconoce. Esto se ve muy claramente en el ejercicio de la maternidad o paternidad: nuestros hijos están sedientos del reconocimiento de sus dones y también de sus logros, y anhelan que veamos que les sale finalmente bien algo que les resultaba difícil. Su futuro desarrollo depende clara-

mente de ese reconocimiento de sus capacidades por parte de las personas que los educan. En esto tenemos un notable giro positivo si nos comparamos con una antigua tradición de exigencia extrema, que dividía el grupo de escolares entre los capaces y los no. No lo viví yo, pero sí mi madre, y algo de ese estilo palpita en el famoso libro Cuore de Edmondo de Amicis (1886), incomprensiblemente adoptado en algún lugar como libro de lectura para primaria. En ese texto los 'buenos alumnos' se distinguían de los 'malos alumnos' de una forma neta y definitiva: nada menos propio de la educación. Así que seguro todo tiempo pasado no fue mejor**.**

Por otra parte, subrayando la importancia del reconocimiento, está claro que la clave de la auto estima, de la que hoy tanto se habla, está en la *hétero-estima* que viene de los demás, cuando agudamente reconocen los aspectos positivos de las personas en crecimiento.

2.4. Corrección

He aquí un clásico de la educación, que se interpreta livianamente como la aceptación total o parcial de lo hecho por el alumno, generalmente expresada en números. Muchas veces el número es sustituido por conceptos, para evitar la muy mentada 'estigmatización', lo cual me parece sensato. Sin embargo, la necesidad de estandarizar la corrección y los conceptos que la evalúan tiene inmediatamente su correlato numérico, como les vi rápidamente hacer a mis nietos: logrado es entre ocho y nueve, sobresaliente es diez, etc. Hay que corregir y hay que evaluar, pero el acento debe estar puesto en el proceso de aprendizaje y en la conquista creciente de nociones y habilidades. Co-regir es regir con el otro, así que quien responde o completa un test, o redacta una monografía debe estar llamado a la auto corrección todas las veces que se pueda. Sería mejor siempre, pero quiero ser realista. Corregir es algo extraordinario si logramos mostrar lo que sí se hizo bien, y por cuáles razones no salió lo que se hizo mal. Los docentes aprendemos mucho a través de las correcciones, que son un necesario complemento a lo que enseñamos: aprendemos qué conceptos son más difíciles, cuáles recorridos ayudaron, cuáles ejemplos aclararon las propuestas más ambiciosas, cuáles confundieron o desanimaron, etc. Corregir no es decir que no, es barajar y dar de nuevo, confiando en las capacidades de nuestros alumnos, percibidas pero aún no suficientemente desarrolladas, todas ellas necesarias para su vida adulta.

2.5. Estímulo

Lo dicho al final del párrafo anterior anticipa la idea de que la corrección debe ir siempre acompañada por un adecuado estímulo, para que nadie quede estérilmente frenado cuando se equivoca o no alcanza a comprender algo complejo. Estimular es sin duda un arte: hay que saber subdividir las dificultades para que puedan ser enfrentadas exitosamente. En eso ayuda mucho conocer al alumno en sus fortalezas, para adaptar la propuesta en forma personalizada. Me atrevo a decir también que es igualmente estimulante exigir un mejor resultado, cuando está claro que hay capacidad adecuada. Estimular es hacer crecer, es dar ganas de avanzar, de enfrentar un nivel superior, como dirán los que están acostumbrados a los juegos en la web. Hay que tener ganas de ir al nivel superior, y para eso es bueno contemplar el camino recorrido, porque a veces se nos olvida cuánto hemos avanzado, y verlo es un modo de afirmarnos en el proceso de crecimiento.

No pretendo limitar a estas cinco las funciones de los docentes, ni sugerir que cumplan con este listado. Simplemente, me propongo inspirar el trabajo del aula, aunque la flexibilidad y la imaginación serán siempre bienvenidas en la labor educativa.

3. El mundo, siempre en construcción

Nuestro trabajo es construir con nuestros alumnos y alumnas un mundo plenamente humano. Les trasmitiremos todos los logros de la humanidad, tanto en las ciencias, en las artes como en las relaciones recíprocas, para que nada bueno de lo ya alcanzado se le pierda a la nueva generación. Sin educación, tanto en la familia como en la escuela y en la sociedad en general, cada nueva persona que llegue al mundo debería empezar desde cero, así que educar es una acción generosa y responsable, que debe quedar ajena a toda forma de instrumentalización o sojuzgamiento de las nuevas generaciones. Educar es abrir lo más completamente posible a la vida, dando las herramientas necesarias, pero también dejando abiertos esos campos en los cuales nuestras actuales respuestas se han mostrado insuficientes. El docente, si hace bien su trabajo, aprende con sus alumnos qué más se puede hacer o qué podemos mejorar.

Para esta finalidad, la de despertar las preguntas adecuadas, hay que dejar en el ámbito de la educación cierto grado de libertad y originalidad, evitando la burocratización y la planificación excesiva. Muchas escue-

las con docentes que innovan están buscando modos alternativos para garantizar la buena calidad de la educación sin sofocar las ideas originales bajo una montaña de papeles.

Me parecen interesantes y promisorias las iniciativas que surgen de grupos de escuelas abocadas a intervenir en forma activa en su comunidad. Se proponen resolver problemas concretos de su entorno, y permiten a sus alumnos un aprendizaje valiosísimo: hacerse cargo de necesidades de los demás, y experimentar la propia capacidad de dar respuesta a esas necesidades. Estas intervenciones implican un estudio de la situación, y una planificación que será realísticamente revisada durante su implementación. Bien guiados, los jóvenes se entusiasman en el paso de la teoría a la acción.

Estas intervenciones son además un aprendizaje que acerca entre sí realidades humanas diferentes, y no es posible construir una comunidad sin ese conocimiento recíproco, que implica también aprender a valorar entornos y culturas distintas, y si no se amplía el ámbito de la propia experiencia.

4. La paz: efecto de la justicia

Una finalidad de la educación es la capacidad de convivencia en un espacio de paz, donde cada cual sea aceptado y reconocido por lo que es, al mismo tiempo que se estimula para que cada uno dé a la comunidad, y al mundo, la mejor versión de sí.

Hace un tiempo que se reconoce la importancia de formar el carácter de las personas, para ayudarlas a conocerse en las propias debilidades y fortalezas, pero también para conocer características estables en los demás, lo parecido y lo diferente, evitando el juicio que descalifica a los modos distintos en que nos presentamos los humanos. Martha Nussbaum (2008)[10] nos ofrece un interesante estudio por el cual invita a educar las reacciones afectivas, que gozan hoy de un exceso de aceptación aun en sus manifestaciones más intensas. Educar a la convivencia no significa dar rienda suelta a una espontaneidad salvaje, sino ayudar a las personas en crecimiento a reconocer los rasgos estables de sus temperamentos, para prever sus propias reacciones y corregirlas cuando sean excesiva o inadecuadas. Martha Nussbaum ilustra este camino recordándonos que la reacción afectiva surge sobre la base de un juicio respecto de la situación que genera la reacción. El juicio puede ser evidente o implícito, pero está a la base de la reacción, e implica siempre

una valoración de lo experimentado. Sucede frecuentemente que ese juicio sea erróneo, precipitado o exagerado, y aprender a corregirlo a la luz de la realidad es un buen camino de autodominio no coactivo, que ayuda a la convivencia.

No hay paz sin justicia, y la educación es el trayecto más adecuado para el auto conocimiento, el conocimiento de los demás, y la búsqueda cooperativa de nuevas respuestas a los problemas de siempre, o de buenas respuestas a los problemas específico de nuestro tiempo.

Conclusiones

Es un buen momento para repensar la educación, tanto en sus rasgos generales como en sus prácticas cotidianas. El mensaje de esta breve reflexión es que la educación está siempre en proceso, que algo bueno se puede hacer todos los días, aún en un entorno difícil, y que la clave es una esmerada y continua preparación específica de los docentes, junto con su convicción personal. La educación nos permite influir positivamente en la vida de las nuevas personas que llegan a este mundo, y a este bendito país. Es una oportunidad enorme, y merece nuestra total e imaginativa dedicación.

Bibliografía

Porres Agustín : *Tareas pendientes, aciertos y errores de 31 exministros para pensar el futuro de la educación*, Buenos Aires 2021, ed. Paidós.

oddin s Nel : *Educating Moral People, a Caring Alternative to Character Education*, New York 2002, ed. Teachers College Press.

Bruni Luigino y re in Anouk : *La economía silenciosa*, Buenos Aires 2017, ed. Ciudad Nueva.

Pérez Adán, José (2003). *Comunitarismo*. Sekotia. ISBN 84-932920-9-5.

Pia e Jean , *L´Epistémologie génétique,* Paris 1970, P. Universitaire de France.

onas Hans , *El principio de responsabilidad*, Barcelona 2004 (Frank am Mein 1979), Herder.

ano i Gabriel : *Luis Jorge Zanotti, sus ideas educativas fundamentales y su importancia para nuestro tiempo*, Buenos Aires 2022, ed. *Ediciones Cooperativas.*

e osco Paola : *Educar en la posmodernidad*, Buenos Aires 2019, ed. Bonum.

uss au Martha : *Paisajes del pensamiento: la inteligencia de las emociones,* Barcelona: Paidós Ibérica, 2008.

uss au Martha : *Sin fines de lucro*, Buenos Aires 2010, ed. Katz.

XI

La anomia y la educación actitudinal y normativa

Por ***Pedro Luis Barcia****

1. La anomia ubicua

La anomia (a, sin; *nomos*, ley o norma) es el estado de desorganización social por consecuencia de la ausencia o del incumplimiento de las normas que organizan la vida comunitaria. Esta es una patología social grave y constituye el mayor cáncer que afecta a la sociedad argentina.[2] Esta anormalidad se ha naturalizado y ha extendido sus metástasis a todos los campos de nuestra vida cotidiana: política, económica, social, legal, jurídica, educativa, ciudadana. Ello la hace de difícil erradicación. Sus raíces son seculares y este mal ha sido ineficazmente denunciado a lo largo de nuestra historia. Su base es de raíz inmoral. Ni la denuncia ni la penalización ni los «castigos ejemplares» han sido efectivas con ella.

Se violan los códigos edilicios en las construcciones, se adulteran los alimentos y los medicamentos, se falsifican títulos profesionales, no se cumplen los horarios de trabajo, se ensucian los espacios públicos, se falsifican certificados médicos para justificar inasistencias al trabajo, se tramitan sobornos por las gestiones en todos los campos. La coima es una gestión a la que nos hemos acostumbrado y casi institucionalizado.[3] El Poder Judicial es sospechado de connivencia con la política de turno,

---

* *C.v. sintético de Pedro Luis Barcia.* Doctor en Letras por la UNLP, donde fue titular de Literatura Argentina I y II. Expresidente de la Academia Nacional de Educación y de la Academia Argentina de Letras. Mención de Honor «D. F. Sarmiento» del Senado de la Nación, Ciudadano Ilustre de la Ciudad de Buenos Aires, Prof. Emérito UA., Inv. Principal del CONICET, autor de un centenar de libros. V. Wikipedia.

2. «La anomia: una patología social argentina», por Carlota Jackisch, de la Fundación K.Adenauer, en *La Nación*, Buenos Aires domingo 28 de septiembre de 1987, sec. 7, p. 5.

3. La abundancia de sinónimos de «sobornar» en nuestra lengua coloquial revela su «normalidad» y expone lo habitual de este mal endémico: coimear, retornar, facilitar, suavizar, ablandar, untar, aceitar, canotear, arreglar, lubricar, etc.

con grave tolerancia del delito. ¿Quién salará la sal si se desaliniza? ¿Quién aplicará justicia si ésta esta acepta cohecho?

Desde temprano, en los documentos del siglo XVII aparecen denuncias de la tendencia anómica en el Plata. «Acato pero no cumplo», decía el virrey ante ciertas normas reales. Será, con el tiempo, lamentablemente, uno de los rasgos de la identidad de los argentinos y el primero que perciben en nosotros los visitantes extranjeros.

En nuestro país este mal no se da por inexistencia de normas o leyes. Por el contrario, hay quienes opinan que la misma sobreabundancia de ellas, —muchas veces contradictorias, arbitrarias, injustas o absurdas— sería la razón para desatenderlas en nuestra vida cotidiana. Lo cierto es que el «todo vale» y la avivada son actitudes radicada en nuestro país.[4]

No se trata tanto o siempre del «desconocimiento» de la norma por parte del ciudadano sino de su desconsideración, sino desprecio, por lo dispuesto y estatuido. El cumplimiento de lo normado no es percibido como obligatorio.

Al día, hay pocas proposiciones efectivas para frenar y revertir la anomia omnipresente. Está probado que la sanción o pena fuerte, la multa, la suspensión, no son suficientemente efectivas y, además, no modifican el comportamiento en la mayoría de los casos. La anomia está incorporada a la médula del argentino. Existe la mar de escritos sobre ella que la denuncian y la historian pero pocos plantean la corrección y reencauzamiento

Hay que tomar las cosas desde su origen para llegar más lejos. Estimo que una de las vías más efectivas para desalojarla es la educación.[5] Una educación normativa de la conducta debe atravesar la totalidad de nuestro sistema educativo, desde Inicial a la Universidad.

2. Los contenidos actitudinales

Los contenidos educativos son de tres tipos: conceptuales, procedimentales y actitudinales. Los conceptuales se refieren al conoci-

---

4. Las estadísticas muestran que el nuestro es el país del mundo con mayor número de accidentes de tránsito. Un colectivo en Buenos Aires cruza dos veces al día en rojo.

5. Uno de los estudios más sólidos sobre el tema es la obra de: Nino, Carlos. *Un país al margen de la ley. Estudio de la anomia como componente del subdesarrollo argentino.* Buenos Aires, Grupo Editor Planeta, 2005; cito por ed. Buenos Aires, Ariel, 2014. Ver, para nuestro interés, el cap. VI, apartado 6, pp. 233-240.

miento de las realidades de distinta naturaleza, hechos (la Revolución Francesa) o ideas y razonamientos (el teorema de Pitágoras) y las funciones de la razón. Es saber saber. Los procedimentales apelan a las formas de hacer algo, de producirlo, desarrollan habilidades y destrezas para conseguir una meta: desde una monografía hasta una bomba de fabricación casera. Es saber hacer. Estos dos tipos de contenidos los puede incorporar el alumno sin necesidad de que medie un docente presente en el proceso. Todos ellos están en clases en Internet y pueden explorarse en la Red. Pueden recorrerse los cientos de clases digitales sobre ambos contenidos; para los procedimentales, p. ej. abundan los llamados « tutoriales», que son de probada efectividad. En ninguno de los dos primeros casos es imprescindible la presencia real del docente, basta con la virtual.

Otra condición es la de los actitudinales. Estos requieren una asistencia presencial de una persona que actúe como docente, sin ella no se asimila el contenido. Es imprescindible que frente al niño o alumno esté la madre, padre, maestro o tutor observando su comportamiento y aprobando o reprobando su conducta o actitud.

Los actitudinales se basan en valores, tienen por ello contenido axiológico y generan conductas.

El nombre proviene de actitud, que es la disposición de la persona, que constituye su modo de ser, expresado en la manera habitual de pensar, valorar y obrar. A la actitud la integran tres vertientes: cognoscitiva, afectivo-valorativas y volitivo-operativa. La cognoscitiva, formado por las percepciones y creencias hacia un objeto, así como por la información que tenemos sobre el mismo; la afectiva, el sentimiento en favor o en contra de un objeto social, y el conductual, la tendencia a reaccionar hacia los objetos de una cierta manera.

Es un sistema duradero de valoraciones positivas o negativas, y de tendencias a obrar en forma favorable o contraria con respecto a determinada situación de vida. La actitud es una motivación social. Es una predisposición aprendida para responder de un modo consistente a un objeto social. Las actitudes integran la personalidad individual, la forma de actuar de una persona, el comportamiento que emplea un individuo para hacer las cosas.

Los actitudinales generan buenas conductas y comportamientos, p.e. el respeto, la empatía, la asunción de la responsabilidad frente a lo dicho y hecho, la conciencia del deber frente al derecho, el cumplimiento de

las normas que rigen las distintas sociedades y agrupaciones humanas: la familia, el club, el partido político, la empresa, etc.

Son la base del proceso de socialización del niño y de la convivencia democrática. Sustentan la vida social armónica.

3. La familia, primera sociedad para el niño

El aprendizaje de los actitudinales se da, inicialmente, en el seno de la familia, se continúa en la escuela Inicial, y debería sostenerse a lo largo de toda la educación de la persona. La familia es para el niño una pequeña sociedad inicial de convivencia.

La familia es el primer ámbito docente en el ejercicio de la socialización de los niños: debe enseñar el desarrollo de empatía, la autoestima, la contención emocional, la tolerancia, el respeto por las diferencias, la valoración de la higiene y el cuidado personal, la conciencia social, el cumplir las consignas y las responsabilidades asignadas, el ordenar sus cosas, el respetar las ajenas, el pedir permiso, el dar gracias, pedir perdón, responder cuando le preguntan, preguntar cuando tiene una duda o inquietud, opinar sobre los hechos cotidianos, el alternar en el uso de la palabra, la voluntad de expresase y dialogar, y un largo etcétera.

Primera dificultad: Está claro que la asistencia docente de estos actitudinales no lucen en la generalidad de las familias. En nuestra realidad social familiar se hace difícil, en gran cantidad de casos, la persistencia en la enseñanza de los actitudinales por varias razones: los padres trabajan todo el día, no están preparados para la tarea o descansan de esa enseñanza en la escuela.

Toda la situación se agrava en el plano de las familias más desposeídas: los hijos no cursan la escuela o la abandonan prematuramente, y el porcentaje de egresados es mínimo.

La desprotección es en ellos es gravísima. Ni en sus hogares, fuertemente carenciados, ni en la escuela que abandonan hallan orientación de conductas. Por eso la atención prevalente deberá enfocarse en los más pobres y asistirlos, exigiendo que sus hijos asistan a la escuela.[6]

---

6. V. el aporte de Alieto Guadagni en este mismo volumen.

4. Educación Inicial

La escuela, en su nivel Inicial, debe avanzar o completar lo que en casa no se dio o se dio a medias. La maestra, llamada como «segunda madre», en muchos casos actuales, debe ejercer como «primera madre» en el terreno de la enseñanza de los actitudinales.

La Ley de Educación actual indica el nivel Inicial como obligatorio, y dispone la necesidad de que en todas las escuelas se incluya dicho nivel. Aún estamos lejos de cumplimentar lo dispuesto por ley.[7]

4.1. Nivel Inicial

Primera propuesta. Los gobiernos deben aumentar gradualmente la inclusión del nivel Inicial en todas las escuelas, que asuma a los niños de 2 a 5 años.

Segunda propuesta. La Dirección Nacional de Formación Docente debe estimular, actualizar y jerarquizar la formación de maestros/as para nivel Inicial, cuya escasez es sensible.

Tercera propuesta. Los contenidos del nivel Inicial deben atender a cuatro aspectos básicos: 1) la estimulación temprana en todos los aspectos del desarrollo del alumno; 2) la atención preferente a la formación de los actitudinales, 3) el desarrollo intenso de la oralidad y el diálogo («El diálogo es la base de la democracia», dice John Dewey),[8] y 4) la educación emocional.

El desarrollo de los contenidos actitudinales se ejecuta, básicamente, en un campo preferente para el nivel: el lúdicro, es decir en los juegos, que tienen reglas, premios y castigos. Los juegos y los deportes grupales desarrollan las actitudes de empatía, y erradican la agresividad, enseñan a respetar las reglas y aceptar las penas impuestas que los rigen, a resignarse a perder, a ver al contrincante como adversario y no

---

7. La Ley Nacional de Educación Inicial n° 27045 ordena la obligatoriedad de los niños desde los 4 años a asistir a la escuela. Según el Mapa de la Educación Inicial en Argentina 2019, CIPPEC y UNICEF: la sala de 5 está universalizada en todo el país, aunque con muchos desniveles entre las provincias. La escolaridad de los 4 años alcanza un 85%; la de 3, un 41% y la de 2, un 4%.

8. Es un desajuste frecuente que, las escuelas con nivel Inicial se apliquen a adelantar la enseñanza de la lectoescritura, —que corresponde por muchas razones, al nivel Primario— como exhibición de eficacia y avance.

como enemigo, a asociarse en equipo, a superar la individualidad, a la aceptación de los resultados, a la conciencia de que el esfuerzo personal debe sumarse al de los demás, etc. El juego es una de las vías de mayor ejercitación de la convivencia. Se aprenden derechos y deberes, reglas de conducta, comportamientos acordes.

4.2. Nivel Primario

Primera propuesta. Atender al ejercicio y desarrollo de los contenidos actitudinales en forma específica a lo largo de todo el ciclo, pues se los suele abandonar al pasar del Inicial al Primario. Para ello deben estar incluidos en: a) contenidos especiales, b) ejes didácticos preferentes y c) contenidos transversales

Segunda propuesta. No desplazar los contenidos actitudinales al plano exclusivo de contenidos transversales, pues ello, está probado, es tierra de nadie en la aplicación diaria.[9]

5. Construir Ciudadanía o Educación Democrática

Tercera propuesta**:** Mantener la asignatura «Educación Democrática» o sus variantes (Educación Ciudadana, Educación Cívica, etc.) y excluir «Construir Ciudadanía». Una de las asignaturas que ha padecido más mutaciones a lo largo de los siglos del XIX al XXI en nuestra educación es la que hace a la formación del ciudadano. Los cambios de nominación han ido acompañados por cambios de contenidos y metodologías. Educación Política, Educación Democrática, Cultura Ciudadana y, últimamente, Construir Ciudadanía.

Analizamos los documentos de base de Nación y Provincia de Buenos Aires para el dictado de la nueva asignatura «Construir Ciudadanía», a partir de los cuales se conforman los textos para su dictado y aprendizaje, para la Nación y Provincia de Buenos Aires, ellos son:

I) *Construir Ciudadanía democrática en la escuela. Memoria y de-rechos humanos. Contenidos y objetivos para 1°, 2° y 3° para el Nivel Primario*, BA, Ministerio de Educación de la Nación, 2019.

---

9. Los temas transversales apelan a principios y valores que atraviesan y dan forma al currículo en cada uno de los niveles del sistema educativo. Son ejes vertebradores del currículo: como lo es la educación cívica democrática, que aporta normas y patrones de conducta compartidas por los miembros de un grupo social.

Los ejes temáticos del documento son: Derechos humanos, Memorias de la Dictadura y Malvinas (p. 5) la inclusión social, el respeto a la diversidad, la igualdad de género (p. 9).

1. Toda la enseñanza está apoyada en los derechos de los ciudadanos y no figuran los deberes del mismo.
2. La Constitución Nacional está absolutamente ausente en el documento.
3. Se comprueba una tendencia firme hacia la ideologización del dictado de dicha materia.

II) *Diseño curricular para la Enseñanza Secundaria. Construir Ciudadanía*. De 1° a 3°. Buenos Aires, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2007.

1. Se menciona una sola vez a la Constitución Nacional (en la p. 35) y nunca más se hace referencia a ella en todo el documento. Ni siquiera aparece en el apartado: «4. Estado y Política».
2. No trata el sistema democrático de gobierno con la división de sus tres poderes.
3. Se habla en el documento dominantemente de «derechos», mentados cientos de veces a lo largo de todo el discurso. En tanto las palabras «deber» aparece solo en la p. 11, «responsabilidades» en 21, 22 y 28 y «obligaciones» en p. 23.

«La Ley Nacional de Educación 26206 dice: «Formar ciudadanas responsables que ejerzan su libertad con plenitud y sentido». No hay responsabilidad si no se enseñan deberes y la obligación de asumir las consecuencias y hacerse cargo de lo dicho y hecho. Es clarísimo.

La Constitución Nacional no existe en ninguno de los dos documentos de encuadre para la asignatura «Construir Ciudadanía»: ni el del Ministerio de Educación de la Nación ni el de la Dirección de Escuelas de la Prov. de Buenos Aires. Y uno se pregunta, ¿para qué país se está construyendo ese ciudadano?

La propuesta del Ministerio Nacional de Educación de «Construir Ciudadanía», contenida en el documento citado de 2007, no fue adoptada por todas las Provincias sí por la de Buenos Aires y La Pampa. El resto mantuvo las asignaturas tradicionales, con variedad de titulación y de contenidos: «Formación Ética y Ciudadana» (Chaco, Chubut, Entre

Ríos, Misiones, Salta), o «Educación para la Ciudadanía» (Río Negro, Santa Fe), o «Educación Cívica» (Neuquén).

Frente a la «Construcción de Ciudadanía», al margen de la Constitución, la Ciudad de Buenos Aires propuso y mantiene: Educación Ciudadana. De 1° a 5°, 2014-2020, cuyos contenidos exponen los de la Constitución Nacional.

6. Incorporación del estudio de la Constitución en niveles Primario y Secundario

Dos de nuestros mayores intelectuales del siglo XIX avanzaron en la necesidad de educar al soberano, sobre la base de la Constitución Nacional. El primero, Sarmiento quien predicó: «Arriba, la Constitución, como tablero; y abajo, la escuela para aprender a deletrearla».

Y Juan María Gutiérrez, uno de los dos coautores del texto de la Constitución de 1853, escribió un librito expreso para el caso, hoy desconocido: *La Constitución argentina explicada sencillamente para la ins-trucción de la juventud*.[10]

> «Deseo que este librito pueda servir para que los niños empiecen a conocer las disposiciones de nuestra Constitución, familiarizándose desde temprano con su letra y su espíritu» (p. I)
>
> «Para conseguir, pues, que los beneficios de la libertad alcancen a nuestra posteridad, es indispensable que la juventud conozca los deberes de los hombres libres. […] Los destinos del país serán, dentro de pocos años, confiados a los que hoy reciben instrucción en las escuelas públicas. De consiguiente, el sistema de educación debe comprender el estudio de los principios que rigen el gobierno en el que la juventud será muy pronto llamada a tomar parte.
>
> «El estudio de la ciencia política debe empezarse temprano. Los niños deben crecer en el conocimiento de las instituciones republicanas: ellas deben serles tan familiares como los libros primarios. Sin embargo, ¡cuántos jóvenes llegan a la mayor edad, sin que nunca hayan consagrado a esa lectura el menor tiempo, entrando luego a las prerrogativas de los hombres libres, sin conocer las responsabilidades

10. *La Constitución arjentina esplicada sencillamente para la instrucción de la juventud. Con la Acta de Independencia y el Himno Nacional*. Buenos Aires, Imprenta del Siglo, Victoria 151, 1866. Es un librito breve y pequeño, manual, compuesto por el sistema de preguntas y respuestas.

> que tienen ellas mismas! ¿Pueden nuestras libertades estar garantidas en semejantes manos? (pp. II-III)

Tremenda desilusión habría tenido el más completo intelectual del siglo XIX si hubiera llegado a conocer la actual asignatura «Construir Ciudadanía».

Incluso, antes que Sarmiento y Gutiérrez, Echeverría en 1846, Esteban Echeverría publicó en el exilio montevideano un librito de educación moral para la formación del ciudadano: *Manual de enseñanza moral para las escuelas primarias del estado Oriental*.[11] Es destacable que la preocupación del autor es fundar una formación democrática en los niños.

«Esta obrita forma un cuerpo de doctrina, y no es otra cosa que la exposición lógica de los deberes principales del hombre y del ciudadano, considerados desde un punto de vista filosófico y cristiano» (p. 232). Y ordena los capítulos en deberes para consigo mismo, para con el prójimo, para con la familia, para con la Patria y para con la humanidad. Propone el desarrollo de un haz de virtudes que fundaran una «moralidad política» en los niños, futuros ciudadanos.

La Constitución es la norma de las normas, y matriz básica del orden democrático. Es una aberración educativa que se excluya el estudio de nuestra Constitución en algunos espacios provinciales argentinos.

Pero no solamente los contenidos de la Constitución no son objeto de estudio especial en varios programa s provinciales (la Provincia de Buenos Aires a la cabeza), sino las más elementales virtudes cívicas de que consolidan la convivencia en la vida cotidiana:

1. Las normas de tránsito para los vehículos y peatones.
2. El cuidado de la limpieza de la ciudad (la basura, paseadores de perros, los grafiteros, etc.)
3. El alumbrado público.
4. El respeto por los cajeros automáticos
5. Las colas en los sitios
6. El respeto a los turnos

---

11. Montevideo, Imprenta de la Caridad, 1846. V. *Obras completas.* Compilación y biografía de Juan María Gutiérrez, Buenos Aires, Ediciones Alonso Zamora, 1951, pp. 231-269.

7. La asistencia a los necesitados en la vía pública (ciegos, ancianos, niños)
8. El respeto a las sendas peatonales y a los espacios de acceso de sillas de ruedas.

Y una larga enumeración que sigue siendo desoída y desatendida

7. La educación asistemática de lo actitudinal y normativo

Hasta aquí hemos atendido a los niveles de la educación formal (Inicial, Primaria y Secundaria), como responsabilidad de los gobiernos nacional y provinciales. Pero hay otro espacio con fuerte efecto educativo que comprende la acción de los medios de comunicación social (diarios, radios, televisión y redes sociales). Su contribución a la educación de las virtudes cívicas y la obediencia a las normas, bases de la convivencia democrática, puede ser altamente positiva.

Las campañas mediáticas organizadas con intención docente pueden aportar mucho al aprendizaje y desarrollo de la responsabilidad frente a las normas y el rechazo de actitudes anómicas. Por supuesto que esta función pedagógica no está en la raíz funcional de los medios, pero su acción puede ser altamente beneficiaria contra las infracciones, la violación de normas, la inobediencia de la ley.

La larga reclusión a que nos sometió la pandemia padecida nos ha dejado múltiples lecciones. Una de ellas es la absoluta ausencia de la televisión oficial respecto de la oferta de necesarios y posibles programas, campañas, clases, exposiciones, etc. sobre los aspectos complejos que se vivían y sus previsibles efectos. Esa potente vía fue desaprovechada en absoluto. Aprendamos de ello para previsiones futuras.

Por un lado tendríamos el diseño de campañas programadas en favor del respeto a las disposiciones y leyes, en los planos más diversos de la realidad cotidiana, que contribuyan a la armonía social democrática conviviente.[12]

---

12. Tenemos alguna pésima experiencia en estas campañas, como aquella de la Provincia de Buenos Aires contra las adicciones, cuya imagen modelo era la de un reconocido adicto.

Por otro lado, la televisión oficial debería organizar programas educativos de las virtudes cívicas: educación vial, en todas sus manifestaciones, para conductores y peatones; cuidado de la limpieza de la ciudad; la salud pública; el respeto de la propiedad privada; la preservación de los aparatos de servicio público como teléfonos, luz, cajeros automáticos; respeto de los turnos y el orden asignado en las formaciones; el honrar las deudas, el cumplir la palabra empeñada, el respetar el derecho del conciudadano, y un largo etcétera.

La insistencia es docente. *Gutta cava lapida* y «Poco a poco, hila la vieja el copo».

Reitero: los contenidos actitudinales tienen un valor social fundamental pues ellos consolidan la convivencia, las relaciones interpersonales, el diálogo, el respeto mutuo, la atención al contexto, etc. Son básicos en la formación del ciudadano. Lamentablemente, en nuestro sistema, los actitudinales, desarrollados en Inicial y Primaria, estrechan su presencia en el Secundario, y se limitan a aspectos muy acotados como los derechos humanos y las cuestiones de género, dejándose en el olvido los restantes.

Una educación que relativiza o invisibiliza el estudio de nuestra Constitución, que exalta los derechos del ciudadano, con omisión del señalamiento complementario de sus deberes y obligaciones en el seno social, que desatiende los contenidos actitudinales malforma a un potencial ciudadano democrático.

Estimo que la educación —sistemática y asistemática— es la vía más efectiva para lograr cambios reales en las conductas anómicas de los argentinos. Urge un sostenido esfuerzo en la formación del niño y del adolescente en los contenidos actitudinales, en las conductas cívicas, en el conocimiento pleno de nuestra Constitución, matriz de normas.

Llevará su tiempo, pero los resultados valdrán el esfuerzo y el empeño. «No se ganó Zamora en una hora».

Pero la educación es insuficiente si no se cumple con otro de los términos en la convivencia social. Estimo que debemos avanzar con dos abrazaderas que se articulen para restaurar las conductas respetuosas de las normas. Por un lado, apostemos a la educación —asociados familia, escuela y medios— para revertir los nefastos efectos de la anomia generalizada. Los países que han logrado alzarse desde su decaimiento —Alemania, Francia, Italia— lo han apoyados en sus bases educativas.

La otra abrazadera consiste en que toda autoridad legal, en el nivel en que tenga facultades, haga cumplir las normas en su espacio, con ajuste a derecho, sin prevaricaciones ni cohechos, sin excepciones ni privilegios. Así, se conciertan para desplazar la anomia: el ciudadano educado en lo buenamente actitudinal y normativo y el agente de la ley que aplica lo dispuesto y estatuido. Una *callida iunctura* horaciana.

XII

Panorama de la educación argentina en este siglo

*Por **Alieto Aldo Guadagni****

Comenzamos esta nota recordando afirmaciones sobre la importancia de la educación, realizadas a lo largo de la historia mundial:

«Educad a los niños y no será preciso castigar a los hombres.» Pitágoras.

«Donde hay buena educación no hay distinción de clases». Confucio

«Tan solo por la educación puede el hombre llegar a ser hombre». Don Bosco.

«La educación ha quedado constituida en derecho de los gobernados, obligación del gobierno y necesidad absoluta de la sociedad… Por cada escuela que se abre se cierra una cárcel.» Domingo Faustino Sarmiento.

Este es el siglo del conocimiento y de la importancia de la educación

Un buen sistema escolar asegura altos niveles de conocimientos a sus alumnos, pero además apunta a eliminar las desigualdades en los niveles de conocimientos de los alumnos que dependen del nivel socioeconómico de sus familias. Nuestra pobreza y la indigencia se con-

---

* *C.v. sintético de Alieto Aldo Guadagni.* Fue Embajador en Brasil y Director del Banco Mundial. En la Provincia de Buenos Aires fue Ministro de Hacienda y Ministro de Obras Públicas. En la Nación: Secretario de Recursos Hídricos, Relaciones Económicas Internacionales, Industria, Comercio y Minería, Secretario de Energía. Graduado Ciencias Económicas de la UBA, Maestría en Desarrollo económico de la Universidad de Chile, PHD en Economía de la Universidad de California (Berkeley) Ha sido profesor en Universidades argentinas y del exterior. Miembro de la Academia Nacional de Educación y de la Academia Argentina de Ciencias del Ambiente.

centran en quienes tienen una escasa escolarización. Nuestros adultos que hoy son pobres y excluidos no terminaron ayer la escuela secundaria, pero debemos lograr que mañana sus hijos se gradúen en escuelas secundarias de buen nivel educativo. Así podremos quebrar este círculo de reproducción intergeneracional de la pobreza. La igualdad de oportunidades es esencial en una sociedad donde la justicia social no es simplemente retórica

El siglo XXI es el siglo del conocimiento, de la racionalidad científica y tecnológica que contribuyen al cambio de las condiciones económicas y sociales. La innovación tecnológica, el espíritu empresarial, la armonía social y la ventaja competitiva de los pueblos, dependen de la educación que expande su capital humano, que es más importante que el capital físico: Según el Banco Mundial, «el valor del capital humano equivale a cuatro veces el valor del capital físico»

Estuvo en lo cierto *The Economist* cuando, haciendo referencia al nivel educativo, afirmó que: «La fortaleza de una sociedad depende principalmente de lo que está en la cabeza de las personas. Por esta razón Japón y Alemania pudieron recuperarse rápidamente a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, a pesar que sus ciudades estaban reducidas a cenizas». Hace tiempo que aumenta la escolarización en las naciones, especialmente en las asiáticas que lideran no solo el crecimiento económico mundial, sino también el abatimiento de la pobreza, el avance tecnológico y las mejoras en robótica y automatización que aumentan la productividad y requieren grandes avances en la educación.

El principio básico de la inclusión social es la igualdad de oportunidades para todos, más allá de las circunstancias de origen económico, étnico, social o de género. Como expreso Norberto Bobbio «La mayor parte de las desigualdades son sociales y como tanto eliminables», aunque lograr este objetivo exige un formidable esfuerzo político con amplio apoyo de la sociedad.

Para avanzar económicamente y abatiendo la pobreza, debemos encarar la tarea pendiente en Argentina de asegurar una mejora educativa, ya que se están eliminando empleos no calificados y aumentando la demanda por trabajadores con mayor educación, por eso la escuela ayuda a abatir la pobreza y también al crecimiento económico. La mayoría de los pobres tiene trabajos precarios y poco calificados o están desocupados porque carecen de un buen nivel educativo.

Es preocupante nuestro retroceso educativo en América Latina

El bajo nivel de conocimientos de nuestros alumnos viene siendo puesto en evidencia por pruebas internacionales. Los resultados de la Prueba PISA (2018) evidenciaron una situación crítica de los conocimientos de nuestros jóvenes. En Matemática, habíamos descendido al lugar 71; es decir estamos en los últimos lugares de los 77 países participantes. Esto es preocupante para nuestro futuro, ya que se trata del nivel de conocimientos de adolescentes de 15 años de edad.

En América Latina el nivel de conocimientos en Matemática de nuestros adolescentes está por debajo del nivel en Chile, Uruguay, Costa Rica, Perú, Colombia y Brasil, atrás nuestro apenas están Panamá y República Dominicana

Los desafíos educativos de este siglo

En este siglo la pobreza afecta duramente a quienes tienen una escasa escolarización. Los pobres ya no son hoy pobres transitorios, ya que en muchos casos son familias enteras, que por más de una generación han estado excluidas del nuevo mundo laboral hoy vigente. Si la pobreza fuera meramente coyuntural, se podría remediar con soluciones de corto plazo y planes sociales, pero cuando la pobreza es como la que nosotros padecemos, son necesarias otras líneas de acción que apunten a la raíz del flagelo.

La propuesta superadora se centra en la educación, ya que de la pobreza no se sale únicamente con subsidios, que son útiles pero no alcanzan, el requisito es la escolarización completa de los adolescentes, ya que el bajo nivel educativo estimula el desempleo y la pobreza.

Muchos de los adultos que hoy son pobres no concluyeron la escuela secundaria, pero debemos lograr que sus hijos se gradúen en escuelas secundarias de buen nivel educativo. Sin inclusión educativa no podremos abatir una pobreza que hoy es excluyente del mundo del trabajo, nuestros pobres son hoy verdaderos excluidos. En el mundo se están eliminando los empleos no calificados y aumentando la demanda por trabajadores con mayor educación, por eso la escuela ayuda a abatir la pobreza y también al crecimiento económico.

La mayoría de los pobres tiene trabajos precarios y poco calificados o están desocupados porque carecen de un buen nivel educativo. La mayor parte de los empleos creados en los últimos años requieren de estudios secundarios y universitarios.

Crece la desigualdad educativa y retroceden los conocimientos de nuestros alumnos

Los resultados de la reciente Prueba Aprender 2021 han puesto de manifiesto las consecuencias del cierre de las escuelas por la pandemia del Covid-19 como también otras características que influyen en el desempeño escolar. Los resultados según el nivel socioeconómico (NSE) de los estudiantes exponen grandes diferencias entre jóvenes de bajos y altos ingresos, ya que el 43,1 por ciento de los estudiantes con NSE bajo obtuvieron calificaciones «Por debajo del básico» en Lengua 2021 (recordemos que en el año 2018 este porcentaje fue del 13,2 por ciento), mientras que dicha cifra alcanzó al 8,6 por ciento los estudiantes con NSE alto. En lo que respecta al desempeño «Avanzado», aquellos de NSE alto presentan una proporción notablemente mayor que la de los estudiantes de NSE bajo, con valores del 42,4 por ciento versus el 6,6 por ciento.

Además se han evaluado los resultados teniendo en cuenta determinados recursos y condiciones en el hogar de los estudiantes tales como: posesión de internet, computadora, lugar de estudio, y libros. En el área de Lengua se observa que en casi todos los casos la posesión del recurso analizado favorece la performance, disminuyendo la proporción de estudiantes con nivel «Por debajo del básico» y aumentando la de nivel «Avanzado» Los resultados exponen una tendencia asociada a que cuanto mayor es el nivel educativo de la madre, menor es la proporción de estudiantes en el nivel «Por debajo del básico» al mismo tiempo que mayor es la proporción de estudiantes con nivel «Avanzado»,

Las ultimas evaluaciones educativas en Argentina fueron un llamado de atención ya que en los últimos años retrocedió el nivel educativo de todo el nivel primario, siendo este retroceso mayor entre los alumnos de familias de nivel socioeconómico bajo.

Este siglo se caracteriza por cambios basados en nuevas tecnologías que están levantando barreras entre «incluidos» y «excluidos» Desigualdad y pobreza impulsan que sean muchos los que quedan marginados de

los procesos educativos aptos para abrirles el nuevo mundo tecnológico. Padecemos un retroceso educativo y sin igualdad de oportunidades para todos los niños y adolescentes. Sin una buena escuela no habrá movilidad social y consolidaremos la exclusión social.

El retroceso educativo en los últimos años

La evolución de la educación es un importante llamado de atención a nuestra sociedad, ya que luego del cierre de las escuelas debido a la pandemia del Covid-19, los resultados de la Evaluación Aprender evidencian que el nivel de conocimientos de los alumnos de sexto grado primario en Lengua y Matemática alcanzado en el año 2021 ha sido inferior al del año 2016, perdiendo las mejoras que se habían logrado en 2018. Esta preocupante caída a nivel nacional se refleja tanto en la disminución de la cantidad de alumnos con nivel «Avanzado» como en el incremento de la cantidad de alumnos con nivel «Por debajo del básico» en ambas áreas evaluadas.

Las disminuciones más significativas de la cantidad de alumnos con nivel «Avanzado» en Lengua y Matemática se dieron en el sector de gestión estatal con un decrecimiento del 35,6 y del 20,4 por ciento respectivamente entre los años 2016 y 2021, mientras que en el sector privado dichas caídas fueron del 24,3 y 19,7 por ciento respectivamente. Al mismo tiempo, los incrementos más notorios en la cantidad de alumnos con nivel «Por debajo del básico», corresponden al área de Lengua, en la cual en el sector de gestión estatal se produjo un crecimiento del 55,2 por ciento, mientras que en el sector privado fue del 40,6 por ciento. Estos incrementos fueron menores en Matemática, siendo el correspondiente al sector de gestión privada mayor que el del sector de gestión estatal, con cifras del 39,8 y 25,9 por ciento respectivamente.

Son grandes las diferencias entre nuestras provincias

Tener presente que estos son promedios nacionales que encubren grandes diferencias entre provincias, ya que en el área de Lengua, en el sector privado existen jurisdicciones que a pesar del cierre de las escuelas por la pandemia han logrado disminuir la cantidad de estudiantes con nivel «Por debajo del básico» destacándose Tierra del Fuego (-34,8 por ciento) y La Pampa (-19,3 por ciento), al mismo tiempo que en el otro extremo se observan provincias con incrementos de más del 100 por

ciento, como por ejemplo Chaco, Jujuy y Chubut. Por su parte, en el sector de gestión estatal todas las provincias han aumentado la cantidad de alumnos con nivel «Por debajo del básico» en Lengua, siendo Tucumán y Formosa las que menor aumento presentaron con cifras inferiores al 40 por ciento, y San Luis y Corrientes las de mayor crecimiento con cifras superiores al 80 por ciento.

Con respecto al área de Matemática, el porcentaje de alumnos cuyo nivel de conocimientos es «Por debajo del básico» ha incrementado en todos los casos si se comparan las cifras del año 2021 frente a las del 2016. En el sector de gestión estatal los menores crecimientos corresponden a la provincia de Córdoba con el 7,8 por ciento y Jujuy con el 10,5 por ciento, mientras que los mayores incrementos corresponden a las provincias de Chaco y La Pampa con el 73,2 y 61,1 por ciento respectivamente. En el sector privado las provincias que presentaron menor crecimiento de la cantidad de alumnos con nivel «Por debajo del básico» en Matemática fueron Formosa (1,9 por ciento) y Río Negro (3,1 por ciento), mientras que las que lo hicieron en mayor medida fueron San Luis (112,3 por ciento) y La Pampa (93,0 por ciento).

Estos significativos aumentos en la cantidad de alumnos con nivel de conocimientos «Por debajo del básico» son un llamado de atención, sobre todo para el sector estatal al cual asisten mayoritariamente los niños más necesitados, agravando así no solo la pobreza sino también la desigualdad social. Tengamos presente que el calendario escolar argentino es más corto que el de otros países latinoamericanos como Cuba, México, Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica, la posibilidad de dictar más días de clase podría aportar hacia la recuperación del nivel perdido por la pandemia. Por esta razón ya es hora de disminuir los feriados puente, ya que uno de cada tres argentinos asiste a un establecimiento educativo que se cierra por motivos turísticos.

Propuestas de políticas educativas

Debemos comenzar por cumplir tres leyes que no se cumplen:

– La Ley 25864 expresa que «Fijase un calendario escolar mínimo de 180 días efectivos de clases», pero además agrega que «Ante el eventual incumplimiento las autoridades educativas de las respectivas jurisdicciones deberán adoptar las medidas necesarias a fin de compensar los días de clase perdidos, hasta completar el

mínimo establecido». Esta norma nunca se cumplió en todo el país, perjudicando principalmente a los alumnos más pobres que acuden a las escuelas estatales.

– La Ley 26206 hizo obligatoria la escuela secundaria en todo el país, pero de cada 100 alumnos que ingresan al primer grado primario en todo el país concluyen la escuela secundaria en término alrededor de la mitad, pero hay una gran disparidad entre las escuelas estatales y las privadas y también entre provincias.

– La Ley 26206 establece la Jornada Extendida en el nivel primario, pero en el 2020 gozaban de este beneficio apenas el 13,6 por ciento de los estudiantes. En el Conurbano, núcleo duro de la pobreza y la exclusión, apenas el 6,4 por ciento goza de este beneficio.

– Carrera docente de nivel universitario, apuntando a que los mejores estudiantes secundarios de hoy sean los docentes de mañana.

– Nuevos criterios de coparticipación federal de impuestos que reconozcan a aquellas provincias que implementen eficaces políticas educativas, estimulando una creciente escolarización y mejorando la calidad de la enseñanza,

– Mayor autonomía de gestión escolar,

– Examen general obligatorio para todos los aspirantes a ingresar a la Universidad, sean argentinos o extranjeros,

– Matrícula universitaria orientada al mundo del futuro,

– Información pública acerca de las perspectivas laborales de todas las carreras universitarias,

– Programa de becas para los alumnos universitarios con escasos recursos económicos, con recursos aportados por todos los graduados en universidades publicas gratuitas, similar al Fondo de Solidaridad Universitaria del Uruguay.

– Evaluación del nivel de conocimientos de los graduados universitarios, sean de establecimientos estatales o privados.

Reflexión final

Este siglo se caracteriza por cambios basados en nuevas tecnologías que están levantando barreras entre «incluidos» y «excluidos» Desigualdad y pobreza impulsan que sean muchos los que quedan marginados de los procesos educativos aptos para abrirles el nuevo mundo tecnológico. Padecemos un retroceso educativo y sin igualdad de oportunidades para

todos los niños y adolescentes. Sin una buena escuela no habrá movilidad social y consolidaremos la exclusión social.

En este siglo crecen los países capaces de acumular capital humano altamente calificado gracias a un buen sistema educativo. La tarea que enfrentamos es grande, ya que no podrá haber en los próximos años un sostenido crecimiento económico sin inversión en capital humano preparado para los progresos tecnológicos que vive el mundo globalizado. educación de calidad para todos será difícil abatir la pobreza y la exclusión social.

Alberdi decía que «gobernar es poblar», la extrapolación al siglo XXI podría expresar que «gobernar es educar». En este siglo de la ciencia y la tecnología, cada día que pasa es más importante la Universidad y el nivel educativo de los estudiantes secundarios que acceden a ella. El nuevo capital es el capital humano y ya es hora de fortalecerlo. Combatir la pobreza y alcanzar un desarrollo sostenible, son tareas que una población no educada no podrá asumir en este siglo.

Confucio dijo «Donde hay buena educación no hay distinción de clases». Ya es hora de actuar con medidas concretas, no alcanza con los discursos. Recordemos lo que nos decía Ortega y Gasset: «Argentinos, a las cosas».

XIII

Políticas educativas para un cambio de época

Por ***Francisco Muscará****

Todos estamos de acuerdo en que no solo Occidente sino todo el mundo están padeciendo una profunda crisis cultural que algunos han definido no como una época de cambios sino como un «cambio de época». Esta crisis afecta al lenguaje, a las costumbres, a las instituciones, a las personas y, sobre todo, a los valores. Nuestras sociedades han abandonado valores espirituales y morales en los que se afirmaban durante siglos: Dios, la Patria, la Familia, el Estado, la Religión, el Derecho, la Justicia, la Solidaridad, la Persona… El valor de la Verdad (adecuación entre el pensamiento y el ser) ha sido reemplazado por la diversidad de interpretaciones. El relativismo ha dejado de ser una doctrina filosófica para convertirse poco a poco en práctica de vida.

La escuela, que debe ser el lugar de transmisión y recreación de los valores culturales, padece esta crisis y se ha convertido en el lugar donde muchas veces se mezcla la atención dispersa y el escepticismo ante el saber científico y el trabajo intelectual. Nosotros, en cambio, pensamos que las escuelas deben ser los lugares donde se encuentren padres y maestros con el patrimonio cultural de su comunidad y busquen recrear los valores que los identifican para transmitirlos a las generaciones más jóvenes y realizarlos en el contexto actual

---

* *C.v. sintético de Francisco Muscará.* Nació en Mendoza en 1952. Miembro de la Fraternidad de Agrupaciones Santo Tomás de Aquino desde su fundación. Fue el primer egresado que se doctoró en Ciencias de la Educación (UCA-Mendoza, 1989). Fue Profesor Titular en la Universidad Católica Argentina y en la Universidad Nacional de Cuyo. Actualmente es Director Académico de la Especialización en Gestión de la Educación Superior, de la Red Andina de Universidades (RADU). Se doctoró en Historia en la Facultad de Filosofía y Letras (UNCuyo, 2014). Es autor de diversas publicaciones en el país y en el extranjero, entre las más recientes: La educación en la historia. De la sabiduría a la incertidumbre; Pasado, presente y futuro de la educación superior, Política y educación en Mendoza (1861-1988), Treinta años de educación en democracia (1988-2015). Es Académico Correspondiente por Mendoza de la Academia Nacional de Educación.

Por eso, nuestras escuelas deben ser las instituciones que rescaten un tiempo y un espacio para cultivar la reflexión y el diálogo, que permitan a las personas aproximarse a la memoria de la tradición, a la historia, a las artes, a la poesía…, que permitan encontrarse con las raíces de la cultura: la paideia de los griegos, la religión judeo-cristiana y el espíritu práctico de los romanos. Es en las escuelas donde debemos recrear la sabiduría acumulada a lo largo de la historia y conversar de igual a igual con los grandes pensadores, referentes de la cultura.

1. Formación de la personalidad

La persona humana, que es lo más perfecto que existe en el universo, es un ser subsistente dotado de autoconciencia y libertad. No obstante, cada persona comienza su vida no como un sujeto terminado sino como un proyecto que necesita de los demás para definir y cumplir su vocación y misión en el mundo. Llamamos educación a esa realidad que solo puede descubrirse en el hombre y que consiste en la promoción y desarrollo de la personalidad humana hacia su plenitud. La educación es una cualidad perfectiva cuyo fin consiste en actualizar las potencias específicamente humanas. Por eso, algunos han definido a la educación como «un llegar a ser en acto lo que ya se es en potencia».

La LEN (2006) afirma que «La educación brindará las oportunidades necesarias para desarrollar y fortalecer la formación integral de las personas a lo largo de toda la vida y promover en cada educando/a la capacidad de definir su proyecto de vida, basado en los valores de libertad, paz, solidaridad, igualdad, respeto a la diversidad, justicia, responsabilidad y bien común (art. 8)

En cuanto perfeccionamiento del hombre, la educación debe preocuparse por el desarrollo armonioso de toda la persona. Porque el hombre es un ser dotado de múltiples aspectos potenciales: biológicos, sensoriales, manuales, psíquicos, intelectuales, afectivos, volitivos, estéticos, sociales, morales, religiosos..., el proceso educativo solo será realista si atiende al desarrollo integral y armónico de todas las posibilidades. La falta de atención de algunas de esas capacidades no se podría llamar verdadera educación; sólo sería una «caricatura» que por ignorancia, descuido o negligencia acentuaría una dimensión en detrimento de la otra.

2. Estado e igualdad de posibilidades

Se justifica la responsabilidad del Estado en cuanto agente de la educación en base a cuatro criterios: a) Los individuos comparten una cultura política mínima que se necesita para desenvolverse en el orden social conociendo las reglas del juego que lo rigen; para ser un ciudadano en plenitud, conocedor de sus derechos y de sus obligaciones, de los saberes y competencias propias de todo buen ciudadano (dialogante, crítico, solidario…); b) Contribuye a la eficacia de la economía puesto que un mínimo de eficiencia es necesaria para la estabilidad de las instituciones y porque una preparación básica para la vida laboral proporciona al individuo una situación de autoestima e independencia; c) La sociedad logra ciertos niveles de homogeneidad, es decir, una cultura que identifica, un lenguaje y un conjunto de tradiciones y valores que definen un modo de vida y que es necesario transmitir a las generaciones más jóvenes; d) Posibilita el desarrollo moral de los individuos. Una sociedad democrática debe disponer de ciudadanos que éticamente estén bien formados en el discernimiento del bien y del mal.

Ante la cantidad de prestaciones que puede realizar junto con otros agentes educativos, existen algunas que son específicas del Estado. Por ej.: debe realizar las acciones que no son asumidas por las sociedades intermedias y debe controlar el servicio que ofrecen las instituciones particulares. Debe determinar, difundir e imponer los fines y objetivos básicos que tienen que perseguir los protagonistas del sistema educativo, especialmente aquellos que corresponden a los ciclos y niveles de la escolaridad formal. Debe garantizar niveles de calidad equivalentes en todas las realizaciones educativas, de gestión estatal y privada. Debe velar por los intereses morales, culturales, sanitarios y materiales de los habitantes que transitan por los centros educativos. Debe estimular, facilitar y supervisar la obra formativa de las instituciones no gubernamentales: gremios, clubes, academias, etc.

Sin embargo, el derecho a la educación no se cumple por igual en todas las personas, sino que la desigualdad y la pobreza son causa de diversas realidades que afectan a los alumnos y se reflejan en los altos índices de inasistencia a clases, de repitencia y de abandono escolar. Bajo el título «Políticas de promoción de la igualdad educativa», la Ley de Educación Nacional (2006) prescribe que las instituciones gubernamentales «fijarán y desarrollarán políticas de promoción de la igualdad educativa, destinadas a enfrentar situaciones de injusticia, marginación,

estigmatización y otras formas de discriminación, derivadas de factores socioeconómicos, culturales, geográficos, étnicos, de género o de cualquier otra índole, que afecten el ejercicio pleno del derecho a la educación» (art. 79).

Una política importante de inclusión para cumplir con la igualdad de posibilidades es el previsto en la LEN con la organización de las modalidades: «opciones organizativas y/o curriculares de la educación común, dentro de uno o más niveles educativos, que procuran dar respuesta a requerimientos específicos de formación y atender particularidades de carácter permanente o temporal, personales y/o contextuales, con el propósito de garantizar la igualdad en el derecho a la educación y cumplir con las exigencias legales, técnicas y pedagógicas de los diferentes niveles educativos» (art. 17): Educación Técnico Profesional; Educación Artística; Educación Especial; Educación Permanente de Jóvenes y Adultos; Educación Rural; Educación Intercultural Bilingüe; Educación en Contextos de Privación de Libertad; Educación Domiciliaria y Hospitalaria.

No obstante, en la actualidad existe el convencimiento de que no podrá lograrse una verdadera igualdad de oportunidades si las reformas propuestas en ese sentido por la política educativa no van acompañadas por cambios en las estructuras sociales y en los sistemas económicos.

3. Sistema educativo: educación formal y parasistemática

La LEN señala que «el Sistema Educativo Nacional es el conjunto organizado de servicios y acciones educativas reguladas por el Estado que posibilitan el ejercicio del derecho a la educación. Lo integran los servicios educativos de gestión estatal y privada, gestión cooperativa y gestión social, de todas las jurisdicciones del país, que abarcan los distintos niveles, ciclos y modalidades de la educación» (art.14).

En función del bien común y de la identidad nacional, el Estado debe formular los lineamientos básicos de la política educativa pero, para hacer posible el derecho a la educación, debe organizar y promover un sistema educativo en el que participen instituciones de gestión estatal y privada. El Estado tiene un rol principal en la supervisión y fiscalización del servicio educativo pero, en el diseño y oferta de proyectos pedagógicos diversos, conviene que sea ayudado por las insti-

tuciones particulares. Es así como se garantiza en una sociedad democrática la participación de todos los sectores de la sociedad y el derecho de los padres a elegir el tipo de educación que consideren más conveniente para sus hijos.

La educación formal es aquella que persigue en forma intencional un objetivo que se realiza a través de una serie de métodos y dispone de recursos conducentes a ello. En esta educación, los aprendizajes se seleccionan, ordenan y gradúan o distribuyen en distintas etapas y años para conseguir los resultados buscados y se expresan en un currículum. Este currículum, generalmente elaborado por especialistas con distintos niveles de participación de los docentes, es aprobado por el Estado. El currículum, de un modo general, es un plan o una secuenciación de contenidos y propósitos educativos divididos en distintas etapas que tienen en cuenta la edad de los estudiantes y constituyen el trayecto escolar. El tránsito por la educación formal, habiendo cumplido con todos los requisitos establecidos, legitimados por la evaluación, conduce a la obtención de una certificación avalada oficialmente.

En Mendoza (1986) se implementó un diseño curricular en cuya elaboración participaron los docentes de educación primaria y tuvo como características: a) contenidos mínimos comunes para todos los alumnos; b) flexible (capaz de sufrir todas las adecuaciones y ajustes que fuesen necesarios); c) integrado (con lógica interna entre los objetivos, conocimientos y experiencias de aprendizaje que dan a los alumnos un panorama total de aspectos de vida y del mundo); d) abierto (que permite la incorporación de nuevos elementos y componentes didácticos); e) regionalizado (para tener en cuenta las necesidades de los lugares donde viven los alumnos)

3.1. Estructura del sistema escolar

3.1.1. Nivel inicial (obligatorio para niños de 4 y 5 años)

La función educativa del nivel es complementaria de la educación familiar por eso establece como objetivo relevante el propiciar la participación de las familias en el cuidado y tarea educativa de sus hijos. No reemplaza a la familia sino que complementa su tarea, a la vez que inicia el proceso de alfabetización y de formación integral. Al mismo tiempo, al iniciar sistemáticamente los aprendizajes instrumentales (para la alfabetización) prepara para la escolaridad básica.

En relación al principio de igualdad de oportunidades, cumple una función preventivo-asistencial que procura «atender a las desigualdades educativas de origen social y familiar para favorecer una integración plena de todos los niños en el sistema educativo». De este modo, en el nivel inicial se trabaja en la detección, prevención y atención de necesidades especiales y dificultades de aprendizaje

3.1.2. Educación primaria (obligatoria para niños entre 6 y 12 años)

Su finalidad específica es proporcionar una formación básica en competencias, destrezas actitudes y saberes generales, significativos e imprescindibles en lengua y comunicación, ciencias sociales, ciencias naturales y medio ambiente, matemática, lenguas extranjeras, el arte y la cultura, en el manejo de nuevas tecnologías y producción y recepción crítica de discursos mediáticos.

Aunque cambien los tiempos, aunque las circunstancias se modifiquen, en el trabajo intelectual todo hombre necesita adquirir «competencias básicas» puesto que si bien la tecnología ocupa un lugar creciente en la vida de la gente, las habilidades básicas requeridas para crear, asimilar y expresar el conocimiento y la información son las mismas y serán esenciales para todas las actividades económicas y sociales:

– leer y comprender textos;
– pensar independientemente, generar ideas, juzgar el pensamiento de otros, resolver problemas;
– expresar claramente sus ideas en forma oral y escrita;
– desarrollar una conciencia histórica que permita «ubicarse» y proyectar el futuro a partir de una conciencia realista del pasado.

A partir de una educación básica y común para todos podemos señalar que el nivel cumple una función compensatoria, ya que atiende especialmente a las necesidades de los alumnos de sectores sociales vulnerables para posibilitar que accedan a los resultados educativos esperados. La Educación Primaria cumple también una función preparatoria, ofreciendo conocimientos y estrategias cognitivas necesarias para que los alumnos puedan continuar estudios en el nivel de educación secundaria.

3.1.3. Nivel secundario (obligatorio para adolescentes y jóvenes entre 13 y 18 años)

La finalidad del nivel es habilitar para el ejercicio pleno de la ciudadanía, para la continuación de estudios de nivel superior y para que puedan ingresar al mundo del trabajo. La función educativa de este nivel debe garantizar una formación básica humanista, social, científica y tecnológica, que permita opciones profesionales y continuación de estudios superiores.

Algunos programas han mostrado su eficacia para luchar contra el fracaso escolar en los niveles de escolaridad obligatoria:

a) Grados niveladores y maestros recuperadores para atender a alumnos con dificultades de aprendizaje;

b) Programa solidario de apoyo escolar: dictado de clases gratuitas a quienes voluntariamente requiriesen ese servicio;

c) Programas para escuelas urbano-marginales: realización de jornadas mensuales de capacitación para el personal y para los alumnos;

d) Estudio de la problemática socio-cultural y metodología de enseñanza personalizada. En la concreción de estos programas puede ser muy útil la colaboración de estudiantes universitarios.

Para cumplir con estos objetivos de orientación personalizada en el nivel secundario es necesario avanzar en la contratación de profesores por cargo y en la concentración de horas. El actual régimen de contratación de profesores por horas cátedra («profesores taxi») dificulta el mejor conocimiento entre profesores y alumnos y el mayor compromiso de los docentes por los resultados de su trabajo.

4. Educación para el trabajo

En respuesta a las nuevas y más exigentes demandas de calificación, la formación para el mundo del trabajo comprende: formación general, polivalente, que desarrolle competencias amplias, que prepare para saber seleccionar y usar la información, para la toma de decisiones, para el manejo tecnológico, para el trabajo en equipo, que fomente la creatividad… Los alumnos deben conocer el uso de los recursos tecnológicos pero éstos, por sí solos, no son suficientes en la construcción del conocimiento. Hoy en día es importante el manejo de las computadoras

pero… ¿será esa la herramienta tecnológica que se usará en el futuro o aparecerán nuevas tecnologías?

Una formación general que enseñe a pensar e insertarse en el mundo laboral debe ser más importante que la capacitación especializada para ejercer un oficio. Se debe formar a los alumnos para que sepan cómo hacer algo en forma autónoma porque es probable que tengan que cambiar varias veces de trabajo a lo largo de su vida y muchas de sus competencias deban aprenderlas en los mismos lugares de trabajo En este marco, la implementación de los Trayectos Técnicos Profesionales debe ofrecer espacios que atiendan a las necesidades locales y regionales. Para propiciar la vinculación con el mundo del trabajo, sobre todo a los alumnos mayores de dieciséis años, se les podrán organizar prácticas educativas y pasantías en escuelas, empresas, organismos estatales, organizaciones culturales y organizaciones de la sociedad civil.

4.1. Experiencia de terminalidad de escuela secundaria: Servicio cívico-social

Cuando Julio Cobos fue Gobernador de Mendoza (2003-2007) puso en marcha un programa educativo y de inclusión social denominado Servicio Cívico Voluntario. El programa aunó esfuerzos de la Provincia, el Ministerio de Defensa y las universidades, y ofreció herramientas para que adolescentes de 18 a 25 años tuvieran una oportunidad justa, lograran la terminalidad educativa y recibieran capacitación en oficios y educación en valores. Estos cursos de estudios y oficios se llevaron a cabo con docentes provinciales en instalaciones del Ejército. El esfuerzo compartido generó un acercamiento entre las Fuerzas Armadas y la sociedad, llevando a cabo una importante función social. Los participantes asistían a jornadas completas en las instalaciones del Ejército. Allí almorzaban y además concurrían a talleres sobre valores. Este tipo de formación fue uno de los pilares fundamentales del programa, se buscaba que los jóvenes asumieran como propio el desafío de la superación personal y la autoestima. Valores como la honestidad, la solidaridad, el respeto, el compromiso y el esfuerzo en el trabajo son modeladores de buenos hábitos y repercuten directamente en la persona y en su vida en sociedad. Por eso, la experiencia ofreció un marco integral de educación y contención, y permitió que muchos jóvenes continuaran el secundario, accedieran a un trabajo digno y se formaran como personas (Educación, el único camino).

5. Calidad de la educación y Profesión docente

No podemos dudar de que el personal docente y su formación profesional es uno de los factores que más incidencia tiene en el éxito o el fracaso de los cambios planificados, pero así como los docentes son una de las causas más importantes que influyen positivamente sobre la gestión de las escuelas y el aprendizaje de los estudiantes, también pueden constituir un problema si no están satisfechos con su trabajo; podemos afirmar que ciertamente ningún sistema educativo será mejor que los maestros con que cuenta. Solo buenos docentes, dedicados a la tarea de educar, comprometidos con su trabajo y satisfechos con sus logros profesionales y personales, pueden garantizar que los esfuerzos de inversión social y financiera tengan éxito. Pero…

La representación social del trabajo docente es mala, con muchas más sombras que luces, entonces… ¿por qué razón en el momento de decidir acerca de los estudios superiores, los alumnos más destacados y talentosos elegirían una profesión cuyas representaciones son tan desfavorables? ¿Quién desearía pertenecer a un colectivo caracterizado mediáticamente como «socialmente conflictivo» (perturba el orden público al desestabilizar las rutinas de los padres), «sindicalmente reivindicativo» (reclamos salariales, huelgas), «culturalmente conservador» (apego a las tradiciones magistrales, poco ávido de cambios), «económicamente pauperizado» (los salarios son bajos en relación con otras profesiones)? ¿Quién adheriría a un modelo de vida socialmente desprestigiado? Algunos estudiantes ingresan a los profesorados como segunda o tercera opción, después de haber abandonado otras carreras.

Un alumno estará en el sistema educativo formal desde los 3 a los 18 años: al menos 4 horas por día, durante 180 días al año, durante 15 años. Es mucho tiempo para que no nos preocupemos por la calificación de los profesionales de la educación. Con Pedro Barcia (2015), pensamos que la responsabilidad social de los docentes, que son principales colaboradores de la formación espiritual, cultural, profesional y vocacional de nuestros hijos, es una razón sobrada para formular programas de selección de los ingresantes a la docencia como significativa y relevante profesión.

5.1. Formación inicial

La formación inicial del maestro es el primer punto de acceso al desarrollo profesional continuo y desempeña un papel clave en la determinación de la calidad y cantidad de nuevos docentes. ¿En qué medida

la oferta disponible de formación inicial es un incentivo para atraer a la profesión a los mejores egresados de las escuelas secundarias? ¿Cómo impacta la formación de maestros y profesores en la mejora de la calidad de nuestros sistemas? ¿Dónde se preparan los docentes para atender a los casi diez millones de alumnos con que cuenta el sistema educativo argentino?

Debemos distinguir:

a) Los que se preparan para ejercer en el nivel inicial y primario. Estos ingresan en Institutos Superiores que dependen de las jurisdicciones provinciales, sus carreras duran cuatro años y acentúan la formación didáctica y la práctica. Se cuentan alrededor dos mil institutos distribuidos en todo el país que dependen de los gobiernos jurisdiccionales. Algunas universidades, muy pocas, también ofrecen carreras de formación docente para el nivel inicial y primario.

b) Los que se preparan para ejercer en el nivel secundario y superior. Por lo general ingresan en universidades, sus carreras también duran cuatro años pero acentúan el estudio de alguna disciplina como: Historia, Geografía, Letras, Matemáticas, etc. También existen institutos del profesorado (no-universitarios) que pueden ofrecer este tipo de carreras.

Esa es una de las razones por las cuales la formación docente, en Argentina, tiene dos perfiles básicos: El primero es que la formación docente en los institutos superiores prioriza lo pedagógico más que lo científico, su preocupación es la enseñanza. El segundo perfil es que la formación docente en las universidades no tiene como prelación lo pedagógico sino lo científico, los contenidos de las disciplinas. Muchos de los estudiantes y de los profesores universitarios ponen el foco de su formación más en el conocimiento de la disciplina que en la preparación para la enseñanza

c) Como consecuencia de una mayor articulación entre las instituciones de nivel superior (Institutos de formación docente y universidades), en la década de los noventa comenzaron a ofrecerse algunos programas interesantes para docentes en ejercicio y para profesionales que desean recibir formación pedagógica:

– ***Ciclo de licenciatura para docentes:*** A partir de un título profesor para la enseñanza en el nivel primario o secundario, un alumno puede alcanzar el título de grado de «licenciado en Ciencias de

la Educación o en Gestión Educativa» si cursa y aprueba dos o tres años de formación en investigación.

– ***Ciclo de formación docente para profesionales***: A partir de su título de grado (ingeniero, médico, abogado, contador, etc.), una persona puede alcanzar el título de profesor en las asignaturas relacionadas con su estudio profesional después de cursar y aprobar dos o tres años de formación pedagógica y práctica de la enseñanza.

Como vemos, las propuestas actuales de formación inicial y continua de docentes en Argentina son muy heterogéneas (dependen de las autoridades jurisdiccionales y de las universidades), y suelen tener bajo prestigio. Las metodologías de enseñanza no se han actualizado y se presta poca atención a técnicas pedagógicas para los alumnos de contextos desfavorables y escuelas rurales. Este déficit se ve agravado por la mala calidad de la educación escolar básica y media que muchos de los aspirantes a maestros reciben antes de ingresar a estudiar en una universidad o instituto superior de formación docente.

Para evitar la fragmentación y homogeneizar los planes de estudio; para avanzar en una formación docente de calidad, no se necesitan nuevos cursos de pedagogía y didáctica sino acuerdos en el seno del Consejo Federal de Educación y un compromiso más activo del INFOD. Entre los objetivos que la LEN establece a esta institución se mencionan cuatro que consideramos fundamentales y que, hasta el momento, no ha cumplido:

1. Planificar y desarrollar el sistema de formación docente inicial y continua.
2. Coordinar y articular acciones de cooperación académica e institucional entre los IES de formación docente, las universidades y otras instituciones dedicadas a investigaciones educativas.
3. Evaluar y acreditar instituciones, carreras y trayectos formativos que habiliten para el ejercicio de la docencia.
4. Otorgar validez nacional a los títulos y certificaciones para el ejercicio de la docencia en los diferentes niveles y modalidades del sistema (art. 73).

Por otra parte, la formación para la práctica profesional acompaña los campos curriculares anteriores. Se inicia desde el comienzo con actividades de observación, y cooperación en las escuelas; también se realizan actividades de reflexión a partir de estudios de casos y análisis de experiencias. La formación para la práctica culmina en el tiempo de residencia pedagógica. No obstante, todavía es escasa la integración entre las escuelas y las instituciones formadoras por eso se hace difícil el desarrollo de proyectos que supongan mayor participación y compromiso de los futuros profesionales.

5.2. Trabajo profesional

La transformación educativa lleva muchos años pero hemos dedicado poco tiempo a la formación docente. Hoy podríamos decir que abundan las soluciones 'teóricas', es decir, en el papel y con pretensiones de universalidad, aptas para todo tiempo y lugar… Es tiempo de recurrir a los buenos maestros, a esos que no muestran su sabiduría a través de los títulos sino en la propia experiencia práctica, para colaborar en la formación inicial y permanente de las nuevas generaciones docentes. Esa sabiduría práctica no se enseña en conferencias, no se deja aprehender en conceptos, definiciones y clasificaciones sino que se muestra en estado práctico: haciendo cosas en el aula (V. Tenti Fanfani: «Las palabras y las cosas de la educación», en *Rev. Zona,* Buenos Aires, N° 21, pp. 55 y ss.).

Las políticas educativas deben proponerse un objetivo urgente: analizar la cantidad de docentes que se necesitan para cada nivel y para cada disciplina, jerarquizar la profesión y mejorar la calidad de vida de los docentes. Garantizar a las escuelas y a las comunidades la presencia de maestros orgullosos de su carrera, con una fuerte identidad profesional, comprometidos con los resultados, abiertos al aprendizaje permanente, y capaces de participar en los procesos de cambio que necesitan sus comunidades locales. Además, se deben implementar sistemas de evaluación del trabajo docente sobre bases objetivas puesto que, en general, no hay un sistema que incentive a los docentes, que premie a los mejores y que obligue a rendir cuentas a quienes no cumplen con su responsabilidad.

Dado que el problema del desarrollo del trabajo docente aparece como una exigencia fundamental en cualquier proceso de transformación educativa, es preciso tener en cuenta que el docente es un profe-

sional colectivo. Es la institución escolar la que debe formular un proyecto educativo pertinente y de calidad, por eso es necesario que cada profesor sea capaz de trabajar en equipo para que pueda ofrecer una unidad de criterio desde lo institucional. Decía Tenti Fanfani (2013):

> «El sistema escolar es el maestro, el maestro es la Institución, nunca trabaja en el vacío. Siempre hay que mantenerlos juntos, lo que el maestro hace depende de sus capacidades personales pero también del contexto institucional donde trabaja. Por lo cual hay que fortalecer a los docentes, pero también a las instituciones. Es preferible tener docentes medianos, no genios, pero en una institución fuerte, donde hay objetivos claros y una conducción, una dirección, hay sentido, hay contención, hay pertenencia. Es mejor que una institución donde hay un montón de genios en Pedagogía pero que no interactúan, no hay una división clara de trabajo. A veces se carga mucho sobre los docentes y yo digo que fortalezcamos a las instituciones. De qué vale tener un médico superespecializado que venga con un doctorado en Harvard y después lo mandamos a trabajar a una clínica donde no hay algodón ni nada. Tiene que haber un crecimiento recíproco entre lo que es la institución y lo que es el recurso humano» (Consejo Económico Social de Buenos Aires, p. 30).

En conclusión

El problema esencial de la reforma de los sistemas escolares contemporáneos se encuentra en la necesaria transformación de las funciones de los docentes, es decir, de los funcionarios encargados de poner en marcha los cambios puesto que, si bien el acceso y el gasto en educación han aumentado significativamente en los últimos años, esa inversión económica no ha impactado en la mejora de la calidad de los servicios educativos que se ofrecen. Existe acuerdo en afirmar que las nuevas políticas educativas deberían orientarse a influir sobre el desempeño de los docentes en las aulas y de los directivos en los centros. Es allí donde se encuentra el núcleo del proceso enseñanza-aprendizaje y es allí donde a veces existen las mayores resistencias a las propuestas de reforma.

Antes que nada se necesita una decisión firme de las autoridades políticas: revalorizar la cultura del esfuerzo que supone el trabajo intelectual y nunca nivelar para abajo. Con la colaboración de las familias, hay que exigir a los alumnos aplicación al estudio, esmerada presenta-

ción personal, comportamiento adecuado… El maestro ayuda y guía al discípulo pero la causa principal del aprendizaje es el mismo alumno en tanto no es un sujeto pasivo respecto de la adquisición del saber.

XIV

¿Por qué nuestros estudiantes no comprenden cuando leen textos?

Por ***Ana María Borzone****

Desde hace varias décadas las evaluaciones nacionales e internacionales indican que el desempeño de los estudiantes argentinos, tanto de primaria como de secundaria, en la lectura y comprensión de textos, ha ido empeorando año a año.

A pesar de esta situación de grave fracaso las autoridades responsables de la educación no han tomado conciencia ni se han hecho cargo de esta problemática, que afecta la vida futura de nuestros jóvenes y, por ende, de nuestro país, en tanto el bajísimo nivel de alfabetización que alcanzan los vuelve «prescindibles» para la sociedad del conocimiento del siglo XXI.

Cuando en algunos medios educativos se ha tratado de explicar este fracaso, se buscan las causas en falencias de los niños y de su medio familiar, por su situación de desventaja socioeconómica.

Las dificultades en el aprendizaje de la lectura y la escritura en este tipo de población han sido atribuidas a diversos factores lingüísticos, cognitivos y pedagógicos. Entre estos factores se ha puesto el acento en las diferencias entre niños de nivel socioeconómico (NSE) bajo y NSE medio a su ingreso a primer grado, en cuanto a conocimientos sobre la escritura, el sistema de escritura y lenguaje escrito, habilidades de lectura y escritura, dialecto y lengua.

---

* *C.v. sintético de Ana María Borzone.* Doctora en Filosofía y Letras (UBA). Investigadora principal (CONICET). Coordina desde hace tres décadas un equipo de investigación sobre procesos de enseñanza y aprendizaje de la lectura y la escritura. Es autora de varios libros sobre esta temática. Es docente a cargo de Seminarios de posgrado, Cátedra UNESCO, UBA.

Comenzamos a explorar las causas del fracaso escolar en la década del 90, cuando realizamos un primer estudio en grupos de niños de 5 años de diferente nivel socioeconómico. (Borzone, 1994,1997).

La elección como objeto de investigación de las diferencias con respecto a conocimientos que poseen los niños respondió al hecho de que considerábamos que el sistema educativo puede y debe atender a este aspecto a través de una intervención pedagógica temprana, sistemática y adecuada para revertir en parte la situación de riesgo de fracaso en la que se encuentran los niños de grupos desventajados.

En este sentido el estudio buscó identificar y describir aquellos conocimientos y habilidades que diferencian a los niños de NSE bajo de los de NSE medio e implementar una propuesta para el desarrollo del lenguaje oral y escrito en un grupo de niños de 5 años de NSE bajo en el marco del sistema formal.

Se consideró que, si existieran diferencias entre los grupos y si estas diferencias estuvieran relacionadas con el fracaso escolar, deberían ponerse de manifiesto en aquellas dimensiones que predicen los logros posteriores en lectura y escritura.

Con el objeto de explorar esta hipótesis se realizó un primer estudio de diagnóstico de conocimientos y habilidades (estudio transversal) del que participaron tres grupos de niños de 5 años, dos grupos de NSE bajo (procedencia urbano-marginal y rural) y un grupo de NSE medio. Todos los niños asistían a jardines públicos.

Se elaboraron pruebas de diagnóstico para evaluar el desempeño de los niños en las dimensiones y categorías seleccionadas y se aplicaron al comenzar el año escolar. Los resultados de este estudio mostraron que los niños de NSE bajo alcanzaron puntajes inferiores a los obtenidos por los niños de NSE medio en todas las pruebas aplicadas. Asimismo se observó que las diferencias estadísticamente significativas entre los puntajes de los dos grupos se presentaban en aquellos conocimientos que los estudios correlacionales han mostrado que están asociados con el aprendizaje de la lectura y la escritura.

El NSE permitió distinguir también a los grupos en cuanto a su desempeño en escritura y en la producción de discurso narrativo. Los niños de NSE bajo utilizaron formas de escritura preconvencional menos evolucionadas que los de NSE medio. En la producción oral de relatos, los niños de NSE bajo mostraron mayores dificultades para organizar su discurso y un uso de los recursos lingüísticos que reflejaba un estilo

caracterizado como estilo de lenguaje oral. Los niños de NSE medio produjeron relatos más coherentes y emplearon con mayor frecuencia recursos característicos de un estilo de lenguaje escrito. Cabe señalar que se ha comprobado una correlación significativa entre el uso de uno y otro estilo y los progresos de los niños a partir de cuarto grado.

Por otra parte esta investigación reveló aspectos interesantes del proceso de alfabetización en español. Se comprobó, en efecto, que la lectura de logos así como el conocimiento del nombre de las letras parece tener menor relevancia que en inglés. En el primer caso la diferencia puede deberse a factores asociados a culturas particulares mientras que en el segundo parece responder a las características de cada sistema de escritura (transparente en español, opaca en inglés).

Asimismo se observó una variación en la forma de escritura según la tarea que puede explicarse en el marco de modelos cognitivos de escritura.

La segunda parte de esta investigación comprendió una experiencia de alfabetización, seguimiento y evaluación (estudio longitudinal) que tuvo por objeto evaluar la incidencia de la intervención pedagógica temprana a través de la aplicación de un programa de alfabetización, *ECOS, Experiencias comunicativas en situaciones variadas de lectura y escritura* (Borzone y Marro, 1990).

ECOS incorporó lecturas diarias de cuentos canónicos, privilegió el trabajo sobre el texto antes, durante y después de la lectura para promover la comprensión y el aprendizaje de vocabulario y de un estilo de lenguaje escrito. Asimismo, incluyó actividades para desarrollar conciencia fonológica, conocimiento de las correspondencias sonido-letra, lectura y escritura de palabras y textos.

La implementación se realizó con el grupo de niños de NSE bajo urbano-marginal, que había participado del primer estudio. El seguimiento de la intervención se realizó a través de observaciones, registros anecdóticos y grabaciones. La experiencia se evaluó comparando los resultados de las pruebas de diagnóstico aplicadas al comenzar el año escolar con los resultados obtenidos de la aplicación de estas mismas pruebas al finalizar la experiencia y tomando como referencia el desempeño en escritura y producción oral de relatos de grupos de comparación.

La propuesta de alfabetización se elaboró en base a la revisión de aquellas investigaciones que habían dado lugar a la formulación de un modelo del proceso de alfabetización. Se atendió especialmente a los

resultados de estudios en los que se evaluaron diferentes métodos y programas pedagógicos y se seleccionaron aquellos que mostraron obtener excelentes desempeños en lectura y escritura de textos.

Los resultados de las pruebas aplicadas al finalizar la experiencia y la tasa de variación entre los puntajes obtenidos en esta aplicación y la realizada al comenzar la experiencia dan cuenta de los avances de los niños en el proceso de alfabetización.

Cabe señalar que los resultados del primer estudio coinciden con los obtenidos en el segundo estudio con respecto a la diferente relevancia que parece tener el conocimiento del nombre de las letras en español y en inglés. Asimismo se comprobó en ambos estudios que la segmentación de palabras en sonidos presente mayor dificultad que el deslindar el sonido inicial de una palabra y que el conocimiento de las correspondencias sonido-letra y la conciencia fonológica están relacionados con las formas de escritura que producen los niños.

Con respecto a la evolución de las formas de escritura se observa una vez más que el curso no parece ser lineal, como se ha sostenido en otras investigaciones, sino que, por el contrario, los niños adquieren un repertorio de formas y usan formas distintas para diferentes tareas en el mismo punto del desarrollo. La sobrecarga cognitiva que cada tarea requiere puede explicar esta variación que ha sido comprobada en estudios realizados en otras lenguas.

Un hallazgo interesante de este estudio sobre el proceso de alfabetización en español, que puede tener importantes implicancias pedagógicas, es el hecho de que el aprendizaje inicial de la escritura presenta un desfasaje con el de la lectura. En efecto, el desempeño de los niños en escritura es superior a su desempeño en lectura: mientras que al finalizar el año el 64% de los niños escribieron textos en forma convencional, solo el 21% pudo obtener un puntaje superior al 50% en la prueba de lectura.

Por su parte, si se considera el desempeño de los niños en la producción de narrativas en relación con el patrón evolutivo se observa que entre el comienzo y el fin de año se han producido avances en cuanto al dominio de recursos para la producción discursiva. En efecto, en el diagnóstico inicial se había comprobado que los niños de este grupo producían relatos típicos de las primeras formas narrativas, esto es, secuencias descriptivas y secuencias temporales de acción.

En la evaluación final se observó que los relatos producidos por los niños se aproximan a las formas adultas en tanto se estructuran en epi-

sodios organizados por objetivos y relaciones causales en los que el reconocimiento de un plan es utilizado para codificar las acciones como intentos. Asimismo la inclusión de dos o más episodios en los que se explicita el objetivo, el intento y la consecuencia permite inferir el objetivo de nivel superior, hecho que confiere a los relatos la organización jerárquica de las formas narrativas más avanzadas.

En síntesis, el desempeño de los niños de NSE bajo superaba a fin de año al desempeño del grupo de comparación de NSE medio. Estos resultados proporcionaron evidencia empírica para cuestionar uno de los factores a los que se atribuye el fracaso, las diferencias iniciales en conocimientos. Con una adecuada intervención pedagógica esas diferencias pueden revertirse.

En efecto, esta y otras experiencias realizadas con el programa ECOS mostraron que las diferencias en conocimiento sobre la escritura no son un impedimento para aprender a leer y a escribir cuando la intervención es adecuada y sistemática. De hecho, Marder (2008) realizó un estudio longitudinal con niños de NSE bajo de 4 a 5 años, aplicando el programa ECOS. Luego de una intervención de dos años, el grupo experimental pudo leer correctamente el 75% de los ítemes de una prueba de lectura de palabras y escribir correctamente el 95% de los ítemes de una tarea de escritura de palabras. Por el contrario el desempeño de los niños del grupo control fue inferior, 38% en la prueba de lectura y 43 % en la de escritura.

Cabe señalar que en estas experiencias de alfabetización temprana ya se pone el foco en la enseñanza como causa del fracaso, en contraposición a la perspectiva que atribuye el fracaso al niño y a su entorno.

Otro factor al que se le ha atribuido el fracaso escolar son las diferencias entre el dialecto que aprenden los niños en sus comunidades y el dialecto estándar así como las diferencias entre la cultura de los niños y la mayoritaria.

Con el objeto de explorar la incidencia de este factor, elaboramos libros de lectura de base etnográfica para las distintas comunidades de nuestro país, una para cada comunidad, que recuperan el dialecto de los niños, sus palabras y organización discursiva, sus costumbres, creencias, valores. En todos los casos, los libros presentan la historia de un niño o una niña, cuya vida diaria es similar a la de los niños que van a leer el libro en la escuela. Los protagonistas, los conocimientos, la forma de la interacción y el dialecto utilizado en la historia se seleccionan a la

luz de la investigación anterior en la comunidad y los contenidos de aprendizaje propuestos por el programa oficial, no el método. (Amado y Borzone, 2012).

Los textos de estos libros, que incorporaban experiencias vividas por los niños de cada comunidad a la manera de una novela por entregas, eran la base para las actividades que conformaban el programa ECOS y que se volcaron en un libro de ejercicios. Los niños contaban con dos libros. Por ejemplo, el libro de lectura de base etnográfica: *Las Aventuras de Tomás* (Borzone y Rosemberg, 2000) se acompañaba con el libro *Para leer, escribir, pensar y jugar* (Diuk, Borzone, y Rosemberg, 2004).

En nuestras experiencias realizadas en las escuelas rurales argentinas de La Rioja (Diuk, Borzone, y Rosemberg, 2003) con materiales etnográficos se observó que los niños, a pesar de sus diferencias en dialecto y culturales con respecto al dialecto estándar, aprendían a leer y a escribir. Nuevamente, la enseñanza se identifica como la causa del fracaso o el éxito en el aprendizaje, puesto que, al cambiar la metodología y los libros de lectura, el desempeño de los niños mejoró significativamente.

Asimismo, aun cuando los niños hablen otra lengua además del español, como es el caso de muchas comunidades tobas de la provincia del Chaco, los niños aprenden a leer y a escribir en qom (toba) y en español cuando reciben una enseñanza adecuada en ambas lenguas y cuentan con materiales etnográficos (Ojea, 2017**).** Cabe señalar que los libros de lectura de base etnográfica tienen por objeto recuperar la dimensión intercultural de la educación, que consideramos su dimensión ética, y promover la inter-comprensión y el inter-aprendizaje entre los miembros de distintos grupos culturales (Gasché, 2001). Las experiencias que hemos realizado en diferentes provincias de la Argentina nos indican que, como se sostiene en la actualidad entre los especialistas en lectura de todo el mundo, las causas de las dificultades deben buscarse en la enseñanza y no en los niños, excepto en los casos poco frecuentes de niños con dislexia (cuatro por ciento).

Desde la década del 80 las propuestas de enseñanza de la lectura y escritura en nuestro país siguen los principios del lenguaje integral (Goodman, 1967; 1986) y de la Psicogénesis (Ferreiro y Teberosky, 1979). En línea con estas propuestas teóricas el diseño curricular nacional responde a un método donde se desestima la enseñanza sistemática de las correspondencias sonido-letra y el desarrollo de la conciencia fonológica

porque se considera que las palabras se leen en forma global. De la misma manera se desvaloriza, por considerarla «conductista» la práctica que requiere la lectura fluida y se propone, como única estrategia de comprensión, anticipar significados. Tampoco se enseña en forma sistemática vocabulario ni la producción escrita de textos.

Esta propuesta metodológica ha conducido a graves retrasos en el aprendizaje que se arrastran en las trayectorias escolares y dan cuenta del fracaso de nuestro sistema educativo. Cabe señalar que todas las investigaciones realizadas en las últimas tres décadas en el marco de la psicología cognitiva y de las neurociencias cognitivas invalidan empíricamente los planteos de la psicogénesis. (Borzone y Lacunza, 2017). Lamentablemente no se reconoce el retraso que esta metodología genera y se lo esconde a través de la unidad pedagógica, que abarca los tres primeros años de primaria, tiempo que consideran que los niños necesitan para aprender a leer y a escribir.

Los avances de las investigaciones en Psicología cognitiva y evolutiva y en Neurociencias sobre el desarrollo infantil nos condujo a ampliar la propuesta de alfabetización y elaborar un programa de desarrollo integral para la alfabetización temprana, *Queremos aprender.* (Borzone y de Mier, 1917). Tiene por objetivo que todos los niños aprendan a leer, escribir, comprender y producir textos en primer grado, consolidar este aprendizaje en los grados siguientes, asentando así las bases en forma sostenible para toda su trayectoria escolar. Se trata de un programa con un abordaje integral que articula el nivel inicial y primario y que atiende a los aspectos físicos y psicomotores, socioemocionales, lingüísticos y cognitivos del desarrollo y de alfabetización temprana, fundamentado en la investigación y la evidencia empírica.

El programa se aplicó en forma experimental en grupos de niños de 5 años. Los resultados mostraron avances significativos en la comprensión oral de textos y en las habilidades cognitivas, funciones ejecutivas. El desempeño del grupo experimental tuvo un desempeño superior al grupo control. (Marder y De Mier, 2018). Así mismo los niños del grupo que participó de la experiencia de intervención pudo escribir y leer palabras al finalizar el año, a diferencia del grupo control que no logró hacerlo (Marder y Barreyro, 2019).

En consonancia con resultados anteriores, la implementación piloto del programa *Queremos aprender* mostró que los niños pueden aprender a leer y a escribir en primer grado, y aún antes. Se realizaron dos

estudios: En el primero participó un grupo de 36 niños de primer grado y 1 docente de una escuela pública de la ciudad de La Plata, Buenos Aires. Los niños fueron evaluados en tres momentos: al inicio del curso, a mitad de año y al finalizar el año escolar.

El docente a cargo del curso fue formado en los lineamientos del *programa QA* y se realizaron observaciones de sus prácticas así como un seguimiento personalizado para las planificaciones de sus clases, Se aplicaron las siguientes pruebas: Prueba de escritura de palabras, Prueba de lectura de palabras, Prueba de lectura de textos y comprensión y Prueba de producción de textos escritos.

Al comenzar el año tres niños pudieron escribir la primera serie de palabras, y dos de ellos también la segunda, con el puntaje máximo. Al finalizar el año solo dos niños no lograron el puntaje máximo de la prueba, es decir, todos escribían de manera convencional las cinco series de palabras. A mitad de año, la mayoría de los niños escribían palabras, oraciones y algunos niños, textos. Al finalizar el año, el 83% de los niños escribieron un texto completo y coherente, una experiencia vicaria presentada en historieta, 17% textos incompletos (se omitieron categorías). De un promedio de 641 palabras escritas en los textos, solo un 4.5% presenta un error ortográfico.

El análisis lingüístico de los textos mostró que todos los niños usaron el pretérito perfecto, el 76% contraste de planos verbales, el 78% introdujo a los actores como información nueva, el 42% usó marcadores temporales y el 42% incorporó clausulas subordinadas. Estos datos indican un dominio de recursos narrativos que no tenían al comenzar el año.

Con respecto a la comprensión lectora, se evaluó al finalizar el año, el 85% de los niños pudo responder todas las preguntas de comprensión y el 9% solo las preguntas literales. Un 6% mostró dificultades para escribir las respuestas, que resultaron poco legibles. Cabe señalar que los niños, no solo leyeron el texto en forma autónoma sino que también leyeron las preguntas y las contestaron por escrito, hecho que indica sus avances y buen desempeño en lectura y en escritura.

El segundo estudio, realizado en la misma escuela, muestra que, luego de un año y medio de no concurrir a la escuela por la pandemia, los niños podían escribir y comprender textos escritos, más extensos que los del grupo de primer grado. La docente era la misma que participó del primer estudio y los chicos tenían los materiales del programa Queremos aprender. (Borzone & Lacunza, en curso).

Desde el año 2016 el programa *Queremos aprender* se está implementado en todas las salas de 5 y los primeros grados de la Provincia de Mendoza.

Conclusiones

La revisión de los resultados de los estudios que hemos realizado y de los logros alcanzados por los niños en experiencias llevadas a cabo a lo largo del país, permiten pensar que la alfabetización temprana es una vía más ecológica para el desarrollo integral de todos niños, particularmente de aquellos en situación de riesgo. Esperar a que los niños fracasen y recurrir a programas remediales tiene un alto costo a nivel social, cognitivo y emocional para el niño y puede dar lugar a severas dificultades para su continuidad en el sistema formal de educación y su inserción laboral y social futura.

Asimismo muestran que no fracasan los niños, fracasa el método de enseñanza. Preguntarse por qué nuestros estudiantes no comprenden los textos que leen, tiene una sola respuesta: en nuestro país no se enseña en forma sistemática e intensiva a leer y comprender textos escritos ni a producirlos. Depende de una decisión política y de la elección de metodologías basadas en la evidencia científica el revertir la situación crítica de la educación, la tragedia educativa, el colapso de la educación.

Bibliografía

Amado, B. & Borzone, A.M. (2012). «Leer y comprender en la escuela rural: la relación entre la perspectiva ecológica de los textos expositivos y los conocimientos previos de los niños», en *Cultura y Educación*, 24 (1), 17-32.

Borzone de Manrique, A. M. y Marro, M. (1990). *Lectura y escritura: nuevas propuestas desde la investigación y la práctica*. Buenos Aires: Kapelusz

Borzone de Manrique, A.M. (1994). *Leer y escribir a los 5*. Buenos Aires: Aique.

Borzone, A. M. (1997). Los procesos de enseñanza y aprendizaje inicial de la lectura y la escritura: diferencias socio-culturales, Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires.

Borzone, A. M., y Rosemberg, C. (2000). *Las aventuras de Tomás. Buenos Aires: Red de Apoyo Escolar*, Fundación Arcor, Fundación Antorchas.

Borzone, A.M. y De Mier, (2017). *Queremos aprender. Programa para el desarrollo integral infantil*. IBE Unesco.

Borzone, A.M. & Lacunza, M., (2017). «Revisión crítica de los postulados del Lenguaje integral y de la Psicogénesis de la escritura», en *Revista de Psicología*. Vol. 13, Nº 26, pp. 29-43

Borzone, A.M. y Lacunza, M. (en curso). *Aprender a leer y a escribir: dos experiencias de intervención educativa con y sin pandemia*.

Diuk, B., Borzone, A., y Rosemberg, C. (2003). *Las aventuras de Anita.* La Rioja: Ministerio de Educación de la Provincia de La Rioja.

Diuk, B., Borzone, A. y Rosemberg, C. (2004). *Las aventuras de Tomás: para leer, escribir, pensar y jugar*. Buenos Aires, ARCOR, ANTORCHAS

Ferreiro, E. y Teberosky, A. (1979) *Los sistemas de escritura en el desarrollo del niño*. México: Siglo XXI.

Gasché, J. (2001). «El reto de una educación indígena amazónica: alcances provisionales.», en *Cultura y Educación*, 13 (1), 59-72.

Goodman, K. (1967). «Reading: A psycholinguistic guessing game», in *Journal of the Reading Specialist*, 6, 126-135.

Goodman, K. (1986) *What's whole in whole language?* Richmond Hill, *Ontario: Scholastic TAB*

Marder, S. (2008). *Impacto de un programa de alfabetización temprana en niños de sectores urbano marginales*. Tesis doctoral no publicada. Facultad de Psicología. Universidad Nacional de La Plata.

Marder, S., & De Mier, V. (2018). «Relaciones entre comprensión oral y funciones ejecutivas en niños de nivel pre-escolar. Impacto de un programa de desarrollo integral. Pensamiento Educativo», en *Revista de Investigación Educacional Latinoamericana*, 55 (2), 1-16.

Marder, S., & Barreyro, P., (2019). «Resultados de un programa de desarrollo integral en las funciones ejecutivas y alfabetización de niños», en *Revista Neuropsicología Latinoamericana*, ISSN 2075-9479 Vol. 11 No. 3, 1-14.

Ojea, G. (2017). *Bilingüismo y alfabetización: Un estudio sobre el aprendizaje del sistema de escritura en niños qom bilingües qom-español*. Universidad de Buenos Aires. Tesis doctoral no publicada.

XV

Cómo romper la inercia corporativa universitaria

Por ***Alejandro Álvarez*** [h.]*

Las cosas por su nombre

Creo que es imposible encarar un problema de la magnitud que tiene la crisis educativa argentina sin un pacto previo, pacto doloroso e inconveniente, pero imprescindible: no nos vamos a mentir entre nosotros. Si aceptamos sinceramente esa premisa se despeja el panorama para buscar soluciones.

El diagnóstico de la crisis educativa lo conocemos profundamente. Todos podemos enumerar sus núcleos fundamentales sin problemas; pero las causas verdaderas y, por lo tanto, las posibles soluciones son más esquivas y aparecen esbozadas con eufemismos y neologismos. Ahí conviene no meterse mucho, ahí seguro que le pisás el callo a alguna de las varias corporaciones que colonizan el sistema educativo. Y eso es porque ninguno de nosotros desconoce el poder de las corporaciones que se han especializado en apacentar a sus clientelas del amplio y poco vigilado presupuesto educativo, amparado por un manto sagrado desde la «carpa blanca» y las «marchas universitarias» contra el recorte presupuestario del gobierno de la Alianza.

El subsistema universitario no escapa a las generales del sistema educativo, aunque tiene sus particularidades y sus propias corporaciones. Los sindicatos, las organizaciones políticas y la burocracia perma-

---

* *C.v. sintético de Alejandro Álvarez (h).* Profesor Titular de Ciencia Política (UBA), Profesor Adjunto de Historia Económica (UNLaM). Fue asesor del Ministerio de Defensa, de la Comisión de Presupuesto de la HCDN y de la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Nación y, como estudiante, miembro de la Conducción Nacional de la Juventud Universitaria Peronista-PJN en dos períodos consecutivos.

nente de las administraciones universitarias habían, hasta no hace mucho, convivido con los fines superiores para los cuales fueron creadas las Universidades Nacionales.[2] Formaban parte del ecosistema educativo sin llegar a comprometer el cumplimiento de las funciones básicas (docencia, investigación y extensión), se mantenía, en cierta forma, un «consenso político institucional» sobre la legitimidad superior de estos fines. Les gustara o no a las corporaciones se adaptaban para cumplir sus propios objetivos particulares en una tensión-equilibrio con los objetivos generales de las instituciones en las que operaban.

Paulatinamente, este «consenso general sobre los fines» se fue debilitando al mismo tiempo que se fortalecían las corporaciones que, poco a poco, fueron tomando el control de las instituciones, desplazando a profesores y especialistas independientes que no mantenían una relación de lealtad con alguna de ellas. Aún quedan casos en los que se mantiene aquel equilibrio entre los intereses corporativos y los fines de la institución; pero a un gran costo para los rectores que, por animarse a hacerlo, se encuentran bajo un asedio combinado de las corporaciones que se organizan, incluso, para eventualmente lograr desplazarlos, ya sea mediante elecciones o agotando su capacidad de resistencia personal. El desgaste de la gestión se vuelve muchas veces insoportable para aquellos que no se amoldan a la nueva situación.

El consenso corporativo, el gobierno de las Universidades Nacionales y el Ministerio de Educación

Actualmente, existe un «consenso corporativo» entre las organizaciones políticas que actúan en las Universidades Nacionales, los sindicatos docentes y no docentes y la burocracia permanente. Obviamente, estas tres grandes corporaciones tienen fuertes lazos interpersonales. Muchos docentes provienen de las organizaciones políticas (es a través de ellas que logran llegar a las cátedras), se afilian al sindicato docente

2. ARTICULO 3º — La Educación Superior tiene por finalidad proporcionar formación científica, profesional, humanística y técnica en el más alto nivel, contribuir a la preservación de la cultura nacional, promover la generación y desarrollo del conocimiento en todas sus formas, y desarrollar las actitudes y valores que requiere la formación de personas responsables, con conciencia ética y solidaria, reflexivas, críticas, capaces de mejorar la calidad de vida, consolidar el respeto al medio ambiente, a las instituciones de la República y a la vigencia del orden democrático.

más afín a sus intereses. Tienen varios para elegir integrados a diversas federaciones (Nosiglia, Trippano y Mulle, 2018). Lo mismo sucede con la burocracia, proveniente, en su mayoría, de las organizaciones políticas o bien de los sindicatos. Este «consenso» se sustenta en un presupuesto fundamental: ya no es importante el mérito académico o la idoneidad para dirigir las estructuras de gobierno universitario sino la lealtad a la corporación.

La primera fase de la colonización corporativa de la Universidades Nacionales fue avanzar sobre el claustro docente, clave para el acceso al gobierno universitario, ya que la Ley de Educación Universitaria Nº 24.521 le garantiza una representación no menor al cincuenta por ciento en los órganos de conducción. Los legisladores intentaron con estas cláusulas, justamente, impedir que la simple acumulación de votos llevara al control de las instituciones, limitando el voto estudiantil y determinando que los únicos docentes que pueden votar y ser elegidos sean «concursados». Eso nos lleva a otro punto clave: los concursos docentes, objeto de disputa, intercambio, negociaciones y mutuas complicidades entre las corporaciones. Una vez alcanzada la mayoría de control se congelan indefinidamente, violando lo establecido expresamente en la misma ley[3] y solo van saliendo a cuentagotas, al ritmo de las negociaciones entre las corporaciones.

Los únicos artículos de la Ley de Educación Superior que se cumplen taxativamente son aquellos que garantizan una autonomía muy amplia; y, por el contrario, los que, de alguna manera, implican el cumplimiento de directrices que van contra los intereses corporativos se relativizan o directamente se ignoran. El caso más elocuente es la obligación de contar con el setenta por ciento de los docentes concur-

---

3. Ley Nº 24.521: ARTICULO 51. — El ingreso a la carrera académica universitaria se hará mediante concurso público y abierto de antecedentes y oposición, debiéndose asegurar la constitución de jurados integrados por profesores por concurso, o excepcionalmente por personas de idoneidad indiscutible aunque no reúnan esa condición, que garanticen la mayor imparcialidad y el máximo rigor académico. Con carácter excepcional, las universidades e institutos universitarios nacionales podrán contratar, al margen del régimen de concursos y solo por tiempo determinado, a personalidades de reconocido prestigio y méritos académicos sobresalientes para que desarrollen cursos, seminarios o actividades similares. Podrán igualmente prever la designación temporaria de docentes interinos, cuando ello sea imprescindible y mientras se sustancia el correspondiente concurso. Los docentes designados por concurso deberán representar un porcentaje no inferior al setenta por ciento (70%) de las respectivas plantas de cada institución universitaria.

sados; pero hay muchos más. Por supuesto, cada incumplimiento tiene una biblioteca de explicaciones para justificar su falta de aplicación. En cambio, es total la defensa de la autonomía universitaria interpretada como absoluta, por parte de voceros académicos, gremiales y rectores en cuanto un funcionario del ministerio o un ciudadano cualquiera pretende llamar la atención sobre lo que está sucediendo en el sistema universitario.

Así, pues, dominados los órganos de gobierno, estas corporaciones, de cuyas filas provienen muchos rectores, son eficaces también para colonizar los puntos clave del Ministerio de Educación que afectan, de una u otra forma, a sus intereses, principalmente el área presupuestaria de la Secretaría de Políticas Universitarias. Podemos hacer el ejercicio de verificar el origen de los secretarios y comprobar que su enorme mayoría provienen de la cúspide de los acuerdos corporativos: fueron rectores. Acostumbrados a ser los garantes de los pactos que los llevaron al cargo, continúan ejerciendo esas habilidades como secretarios del área. Desde hace años, vemos un avance aún mayor de las corporaciones que, incluso, han logrado colocar a uno de los suyos como ministro de Educación a través del último y más efectivo desarrollo de sus alianzas corporativas: «las nuevas universidades».

La creación de nuevas universidades, que otrora era un largo proceso de debate parlamentario, donde participaban especialistas, académicos y políticos comprometidos, hoy es el resultado de negociaciones entre las corporaciones, los intendentes y gobernadores de los territorios donde será ubicada la nueva universidad. Esta negociación es importante porque implica la creación de una unidad presupuestaria que, durante diez años, será administrada con absoluta autonomía, tendrá la capacidad de contratar, despedir, pagar, crear cargos, entre muchas otras prerrogativas. De allí el impacto político que reviste para un intendente o un gobernador. Las corporaciones lo saben, interactúan cotidianamente con legisladores, punteros, intendentes y gobernadores. Gran parte de las conducciones de estas corporaciones llevan muchos años en sus puestos dirigenciales. La interacción permanente con diferentes actores políticos les ha permitido lograr el apoyo necesario para avanzar sobre el manejo del Ministerio de Educación, hoy transformado en garante de estos intereses corporativos, de los cuales es parte.

La hegemonía ideológica y la cancelación de las disidencias

El último de los intereses, lo que, a nadie, en estas infinitas y oscuras negociaciones le importa, es la educación. Si por un momento imagináramos que estas corporaciones fueran capaces de hacer funcionar el sistema, que avanzara la calidad educativa, la ciencia y el conocimiento quizá nos preguntaríamos sobre la legitimidad de su impugnación; pero la realidad es bien distinta. Todos los indicadores muestran el deterioro firme y sostenido de la calidad educativa, de la investigación científica y de la promoción del conocimiento superior. Para suplir este importante aspecto, que en última instancia, es la base de la legitimidad de la existencia del subsistema universitario (y por ende de los millones y millones que fluyen de los impuestos para financiarlo), hicieron uso de un eficaz recurso: la ideologización de la educación, la imposición de un discurso único hegemónico, cancelatorio, que determina contenidos curriculares, temas de investigación, modelos teóricos, tipos de relación con las organizaciones sociales, es decir, prescribe lo enseñable, lo investigable y lo transferible e incluso los modos de hacerlo. En este marco, no hay lugar para la disidencia. Toda crítica al poder que ejercen y a los resultados que muestran es catalogada de «fascista», acusada de atentar contra la «educación pública» (de la que se han apoderado y controlan) o de «hacerle el juego a la derecha». El pensamiento y las prácticas disidentes son cancelados (como seguro lo será este artículo) y sus autores defenestrados. Sobre todo, a partir de 2018, en los claustros universitario se vive un clima de sovietización, hay que amoldarse a determinados parámetros ideológicos o se corre el serio riesgo de ser expulsado o «purgado», cualquier disidencia con el discurso dominante es descalificada y la autocensura galopa por los pasillos de las facultades. Recordemos que la enorme mayoría de los docentes, vive de este salario, no está concursada y, por lo tanto, depende de la renovación periódica de su nombramiento. Sobre esta base prospera la censura y la dominación ideológica.

Esto fue muy bien aprovechado por las corporaciones para afianzar su poder interno. En algunos casos, lo hicieron por convicción; pero, en muchos otros, fue aprovechamiento del momento. Ya no hacía falta simular que se apreciaba el mérito académico, que dejó de ser determinante; y pasó a ser muchísimo más importante asumir los principios ideológicos dominantes, que coinciden al pie de la letra con

las ideologías de las izquierdas académicas de las universidades norteamericanas, el posmodernismo y la Queer Theory. He aquí su eficaz logro: utilizaron la cancelación ideológica de toda disidencia para eliminar toda crítica, incluso a sus múltiples artimañas para hacerse con el poder institucional y mantenerlo. Vemos de pronto a conspicuos zorros de la vieja política sindical volverse fervientes feministas o fundamentalistas de la inclusión que nunca practicaron. Al amparo de esta «ola ideológica», el proceso de deterioro de la calidad educativa se acrecentó, la investigación científica se ideologizó y, así, se volvió una fuente más de recursos destinados a incrementar el parasitismo presupuestario de las corporaciones.

Nueva universidades ¿para qué?

Las llamadas «nuevas universidades» son el producto mejor desarrollado en esta situación, el fruto de tensas negociaciones corporativas[4] y con un destino de baja calidad. Muchas de las ya viejas universidades del conurbano bonaerense son consideradas ejemplos a seguir por el impacto territorial y los buenos resultados producidos y se esgrimen como antecedentes para fundamentar proyectos improvisados y sin el debido tratamiento y planificación. Así se han creado y se están creando otras cuyo objetivo semi confeso es proveer nuevas «cajas» para la política y, en este proceso, las corporaciones son socias predilectas, aportan su expertise y sus cuadros duchos en lealtad al sistema de despojo y «minería del presupuesto» que tan bien han perfeccionado. Incluso, han llegado al colmo de nombrar rectores organizadores mediante decretos de excepción, por no contar con un docente concursado (único requisito que exige la ley).

Estas instituciones dotadas de total autonomía y producto de un pacto corporativo, son creadas juntas, de a varias, para poder contentar a todos los implicados, unas tendrán un rector normalizar de origen en el Frente de Todos y otros en la Unión Cívica Radical-Franja Morada, unos sindicatos nombrarán al vicerrector y otros a los secretarios . Así

4. Se intentó aprobar ocho universidades en una sola sesión: Universidad Nacional Madres de Plaza de Mayo, Universidad Nacional del Delta, Universidad Nacional del Pilar, Universidad Nacional de Cuenca del Salado (Cañuelas), Universidad Nacional de Saladillo, Universidad Nacional de Rio Tercero (Córdoba), Universidad Nacional de Ezeiza, Universidad Nacional «Juan Laurentino Ortíz» (Paraná, Entre Ríos).

va reproduciéndose el dominio corporativo, los diputados, los intendentes y los gobernadores participan también de proceso de selección evitando que la nueva «caja» caiga en manos poco amigables. En algunos casos, la falta de acuerdo ha llevado a años de conflictos y varias destituciones hasta que se logra el consenso en la persona adecuada (podríamos citar varios ejemplos). El acuerdo ideal es el que logra, en una o dos personas, rector y vice, acumular la mayor cantidad de coincidencias corporativas, porque resultan confiables, tanto para referentes territoriales como para sindicatos y organizaciones políticas universitarias. He ahí a los mejores hombres del sistema. Rara vez son académicos destacados o profesores de trayectoria, esas actividades restan tiempo a la necesaria militancia en una o varias de las corporaciones mencionadas.

Una hipótesis podría ser que los magros resultados de los indicadores universitarios están determinados, en mayor medida, por este «pacto corporativo» que ha tomado el control real del gobierno universitario y no por causas exógenas al propio sistema, muchas de las cuales tenían existencia previa. Por lo tanto, hay un problema serio de gestión que será de difícil abordaje.

En términos presupuestarios, Argentina gasta mucho y mal en educación y, particularmente, en el subsistema universitario, cuyo presupuesto goza de garantías excepcionales,[5] lo cual es entendible en instituciones establecidas hace muchos años y con un desarrollo evidente; pero se vuelve una artimaña en instituciones nuevas, creadas en estas circunstancias particulares y con estos protagonistas. Las corporaciones tienen garantías políticas recíprocas, dan por hecho que nadie, en futuras administraciones, revisará lo actuado o pondrá en tela de juicio los acuerdos preexistentes que permitieron las mayorías parlamentarias necesarias para la creación del nuevo «sujeto presupuestario». Resulta claro que ningún funcionario que llegue a cualquiera de las instancias de decisión del Ministerio de Educación y tenga una trayectoria en alguna de las corporaciones, o esté, de alguna manera, ligado a ellas, pondrá en peligro sus propios privilegios o beneficios acumulados, por una temporal instancia en una gestión, que seguramente tendrá otros problemas más acuciantes para atender y en los cuales se podrá destacar. Después de todo, las

5. Ley Nº 24.521: ARTICULO 58. — El aporte del Estado nacional para las instituciones de educación superior universitaria de gestión estatal no puede ser disminuido ni reemplazado en ningún caso mediante recursos adicionales provenientes de otras fuentes no contempladas en el presupuesto anual general de la administración pública nacional.

Universidades son autónomas y se autogobiernan, por tanto, es responsabilidad de sus propias gestiones y no del Ministerio o de alguna instancia superior. Así es que todos los incentivos favorecen el statu quo.

Algunas transformaciones posibles en la educación superior

Se señala, con razón, los porcentajes de graduación del sistema universitario como indicador de ineficiencia; pero cuidado con este indicador. Podríamos encontrarnos con la situación del aumento de los graduados universitarios por el simple procedimiento de la baja persistente de la calidad educativa y de los niveles de exigencia. La idea de que las evaluaciones son de por sí «discriminatorias» y que promueven la «exclusión» están permeando las universidades y ya es bastante fuerte entre especialistas en educación media y primaria. Será cuestión de tiempo que ese criterio general llegue al sistema universitario. Indicadores más confiables están disponibles, se publican (a veces) y se comentan (menos); pero las decisiones de política educativa no se basan en ellos sino en criterios que responden a intereses no propiamente educativos. Es imposible no medir calidad si queremos hacer una evaluación seria; pero allí chocaremos de frente, una vez más, con los intereses corporativos que llevan años cavando trincheras discursivas para evitar el avance de evaluaciones rigurosas. Si el criterio de éxito es la cantidad de graduados universitarios (por demás bajo, comparativamente, en la región), sin medir correctamente la calidad podríamos agravar el problema en lugar de corregirlo.

Esto nos lleva al terreno de las políticas concretas, que podemos clasificar en dos categorías. En la primera, las políticas propuestas se basan en una modificación de la Ley de Educación Superior; pero, como creemos que eso es, en el mediano plazo absolutamente imposible, aunque deseable, ya que permitiría corregir de raíz los problemas que venimos señalando, lo descartamos y nos concentraremos solo en la segunda categoría de políticas: sin modificar la Ley de Educación Superior (LES). Este tipo de políticas requiere sí un compromiso de la autoridad competente para su aplicación, ya que implica entrar en conflicto prolongado con los poderes corporativos que dominan la situación; pero que, desplazados del manejo de las instancias superiores de conducción del Ministerio de Educación y, en particular, de las áreas clave, se verían limitados en su capacidad de frenar los cambios propuestos.

Veamos, la LES tiene algunos elementos importantes que no se cumplen en nada y otros que, en parte, con el debido apoyo y la convicción suficiente en la conducción política del Ministerio, se pueden hacer cumplir:

1. Concursos docentes

Plantear la imposibilidad de continuar sin sustanciar los concursos, en tanto que la planta docente es la que, en primer lugar, debe participar del gobierno de la universidad. Obviamente, corresponde a la autoridad política supervisar el proceso para evitar que los intereses corporativos tengan un manejo discrecional de dichos concursos.

2. Ejecución presupuestaria

Velar por el uso correcto de los fondos bajo administración de las Universidades Nacionales, tal como estable la propia LES,[6] recuperando la autoridad política para hacer cumplir lo establecido, utilizando la

---

6. Ley Nº 24.521: ARTICULO 59. — Las instituciones universitarias nacionales tienen autarquía económico-financiera que ejercerán dentro del régimen de la ley 24.156, de administración financiera y sistemas de control del sector público nacional. En ese marco corresponde a dichas instituciones:

a) Administrar su patrimonio y aprobar su presupuesto. Los recursos no utilizados al cierre de cada ejercicio se transferirán automáticamente al siguiente;

b) Fijar su régimen salarial y de administración de personal;

c) Podrán dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro nacional, mediante la venta de bienes, productos, derechos o servicios, subsidios, contribuciones, herencias, derechos o tasas por los servicios que presten, así como todo otro recurso que pudiera corresponderles por cualquier título o actividad.

Los recursos adicionales que provinieren de contribuciones deberán destinarse prioritariamente a becas, préstamos, subsidios o créditos u otro tipo de ayuda estudiantil y apoyo didáctico; estos recursos adicionales no podrán utilizarse para financiar gastos corrientes.

Los sistemas de becas, préstamos u otro tipo de ayuda estarán fundamentalmente destinados a aquellos estudiantes que por razones económicas no pudieran acceder o continuar los estudios universitarios, de forma tal que nadie se vea imposibilitado por ese motivo de cursar tales estudios;

d) Garantizar el normal desenvolvimiento de sus unidades asistenciales, asegurándoles el manejo descentralizado de los fondos que ellas generen, con acuerdo a las normas que dicten sus consejos superiores y a la legislación vigente;

e) Constituir personas jurídicas de derecho público o privado, o participar en ellas, no requiriéndose adoptar una forma jurídica diferente para acceder a los beneficios de la ley 23.877, de promoción y fomento de la innovación tecnológica;

Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (24.156), que expresamente se aplica al caso de las Universidades con fondos nacionales. Esto implica cambiar totalmente el enfoque actual que ha dejado que el autogobierno financiero sea absoluto, de allí lo atractivo de crear nuevos «yacimientos» presupuestarios sin control ni auditoría alguna.

3. Nuevas universidades

Crear «Programa de Evaluación de Nuevas Universidades», dado que, al no estar completado el proceso de normalización, la autonomía no está vigente y la autoridad política tiene la potestad de revisar el nombramiento de los «rectores normalizadores», cambiarlos y eventualmente plantear modificaciones en el proyecto de universidad. El «Programa» podrá determinar la absorción de estas «Nuevas Universidades» por otras universidades que ya funcionaran en la misma región, evitando la duplicación innecesaria de cargos e infraestructura, así como la reconfiguración del proyecto si, tras la evaluación, resulta necesario. Activando el funcionamiento de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES), hoy completamente abandonados.

4. Tutoría para estudiantes

Creación de un «Programa Nacional de Tutorías». Muchas Universidades Nacionales, ante la baja estrepitosa del nivel de los ingresantes y el aumento de la deserción, implementaron programas de tutorías, muchos de ellos muy exitosos. Se trata de extender esa experiencia a todo el sistema universitario de acuerdo con el Consejo Interuniversitario Nacional y con dirección y financiamiento del Ministerio de Educación.

5. Carreras prioritarias

Ampliación del «Programa de Becas para Carreras Prioritarias», mediante la aplicación de criterios objetivos para su asignación y revisión de los criterios para determinar una «Carrera Prioritaria».

---

f) Aplicar el régimen general de contrataciones, de responsabilidad patrimonial y de gestión de bienes reales, con las excepciones que establezca la reglamentación. El rector y los miembros del Consejo Superior de las Instituciones Universitarias Nacionales serán responsables de su administración según su participación, debiendo responder en los términos y con los alcances previstos en los artículos 130 y 131 de la ley 24.156. En ningún caso el Estado nacional responderá por las obligaciones asumidas por las instituciones universitarias que importen un perjuicio para el Tesoro nacional.

6. Evaluación docente

Creación de un «Programa de Evaluación Permanente de los Docentes Universitarios», complementario del programa de concursos, una pieza fundamental para elevar la calidad educativa.

7. Libertad de Cátedra

Creación de una «Oficina para la Garantía de la Libertad de Cátedra», donde los docentes, o bien los estudiantes, puedan acudir en casos donde el adoctrinamiento ideológico colisiona con la libertad de pensamiento y de cátedra. Ningún docente puede ser obligado a sostener en clase principios ideológicos que no tienen sustento científico o normativo (Constitución Nacional).

8. Universidades Privadas

Integrar de manera amplia y democrática a las Universidades Privadas al subsistema universitario, tal como establece la LES,[7] restableciendo su plena y legítima participación.

---

7. Ley Nº 24.521: ARTICULO 71. — Serán órganos de coordinación y consulta del sistema universitario, en sus respectivos ámbitos, el Consejo de Universidades, el Consejo Interuniversitario Nacional, el Consejo de Rectores de Universidades Privadas y los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior.

ARTICULO 72. — El Consejo de Universidades será presidido por el Ministro de Cultura y Educación o por quien este designe con categoría no inferior a Secretario, y estará integrado por el Comité Ejecutivo del Consejo Interuniversitario Nacional, por la Comisión Directiva del Consejo de Rectores de Universidades Privadas, por un representante de cada Consejo Regional de Planificación de la Educación Superior —que deberá ser rector de una institución universitaria— y por un representante del Consejo Federal de Cultura y Educación. Serán sus funciones:

a) Proponer la definición de políticas y estrategias de desarrollo universitario, promover la cooperación entre las instituciones universitarias, así como la adopción de pautas para la coordinación del sistema universitario;

b) Pronunciarse en aquellos asuntos sobre los cuales se requiera su intervención conforme a la presente ley;

c) Acordar con el Consejo Federal de Cultura y Educación criterios y pautas para la articulación entre las instituciones educativas de nivel superior;

d) Expedirse sobre otros asuntos que se les remita en consulta por la vía correspondiente.

9. Acreditación y Evaluación Universitaria

Revisar el rol y funcionamiento de la Comisión Nacional de Acreditación y Evaluación Universitaria (CONEAU), órgano que debería evaluar el desempeño de las instituciones y que está colonizado por las corporaciones. La LES la constituye según un criterio perfectamente compatible con la inmovilidad y la defensa corporativas,[8] lo que supone uno de los más importantes obstáculos.

Reflexión final

Mi conocimiento del funcionamiento del subsistema universitario nacional es desde sus entrañas, cada artimaña, gambeta y avivada descripta, la he visto con mis propios ojos. Participé en muchas discusiones y soy testigo de cómo, año a año, las cosas fueron empeorando. «Para que nos vamos a arriesgar a decir o a hacer algo, si nada va a cambiar», me dicen. Este texto es producto de la esperanza en las transformaciones posibles.

8. Ley Nº 24.521: ARTICULO 47. — La Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria estará integrada por doce (12) miembros, designados por el Poder Ejecutivo nacional a propuesta de los siguientes organismos: tres (3) por el Consejo Interuniversitario Nacional, uno (1) por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas, uno (1) por la Academia Nacional de Educación, tres (3) por cada una de las Cámaras del Honorable Congreso de la Nación, y uno (1) por el Ministerio de Cultura y Educación. Durarán en sus funciones cuatro años, con sistema de renovación parcial. En todos los casos deberá tratarse de personalidades de reconocida jerarquía académica y científica. La Comisión contara con presupuesto propio.

XVI

Una pedagogía de la piedad patriótica

Por ***Roberto Bosca****

Si nos encontramos en otro país y deseamos averiguar si alguien de cierta madurez o en la flor de la edad es argentino, ¿hay alguna forma de saberlo sin preguntarle por su nacionalidad y sin escucharle hablar? Por supuesto que la hay, y es hacerle oír un tango emblemático, de esos que atragantan como *Adios Nonino* de Astor Piazzolla. Si vemos que sus ojos se humedecen, podemos estar seguros de que ha aprobado el examen: nuestro amigo es argentino.

Con ocasión de encontrarme, como lo he hecho tantas veces, con argentinos que están viviendo en al exterior, les he preguntado si volverían al país y muchos de ellos me contestan que no albergan en su horizonte existencial ningún interés ni deseo de un regreso al pago, salvo que se produzca un improbable y radical cambio de condiciones, pero cuando escuchan el himno nacional les sobreviene un nudo en la garganta.

Todo esto nos conmueve porque nos habla de algo que surge de lo profundo del corazón y que es valioso. Pero, ¿es esto patriotismo? A menudo se ha identificado a la argentinidad como un puro sentimiento y es innegable que en la nacionalidad hay un importante contenido afectivo. Si el patriotismo es el amor a la patria, así ha de ser. Pero el amor tiene otras dimensiones que van más allá de lo que es propio de la afectividad, y en todo caso todos sabemos que no puede reducirse a un mero sentimiento.

Con alguna frecuencia es posible advertir que los argentinos suelen ser identificados por una primacía del sentimiento, y lo prueba la eviden-

---

* *C.v. sintético de Roberto Bosca.* Doctor en erecho por la Universidad de Buenos Aires y Profesor mérito de la Universidad Austral. Es director académico del Instituto de Cultura del Centro Universitario de Estudios. Ha publicado *New Age, La utopía religiosa de fin de siglo* y *La Iglesia nacional peronista* y otras obras en colaboración sobre su especialidad.

cia de que el tango, que es como un icono de la argentinidad, ha sido definido como un sentimiento que se baila. De otra parte, uno de los más importantes movimientos políticos del país, el peronismo, también ha sido identificado como un sentimiento más que como una ideología.

En el amor a la patria están presentes rasgos entrañables que se encuentran muy unidos a lo más íntimo de nuestra existencia. Es innegable que el patriotismo es un sentimiento profundo del espíritu humano, pero no es solo un sentimiento, como puede serlo la predilección por un club de fútbol o cualquier otra afición deportiva.

El patriotismo como vínculo unitivo

Al mismo tiempo, a la luz de realidades cotidianas, cabe también preguntarse: ¿existe todavía entre los argentinos el amor a la patria? Dicho de otro modo, ¿es el patriotismo un eje alrededor del cual los argentinos se sienten convocados a organizar su convivencia o unidos en una empresa común?

Hay algunas realidades que permiten poner en duda una respuesta positiva a dicho interrogante, que ciertamente no resulta menor. El patriotismo ha sido asociado siempre con símbolos y actos heroicos, todos ellos unidos a marchas militares, y una muestra elocuente de que él continua siendo algo oculto pero real y no una ilusión inexistente, se vio con claridad durante la llamada Guerra de Malvinas.

Sin embargo, hay que reconocer que hoy, este mismo patriotismo que inspiró toda una historia colectiva se encuentra bastante menguado y desprestigiado, en gran parte debido a su uso político, a que el militarismo lo ha absorbido, y que estamos asistiendo a su posible naufragio en el mar de la globalización. Más adelante profundizaremos este diagnóstico.

Cuando se produce un eclipse de ciertos valores tradicionales, y el patriotismo es uno de los principales a la hora de la construcción de una nación, lo que se advierte es un estado de creciente disgregación por el cual los argentinos de manera creciente comienzan a abandonar esa empresa colectiva, porque simplemente ella ha perdido para ellos su prístina y primigenia significación.

El reservorio que expresa los valores de la nacionalidad es frecuentemente mirado entre nosotros como un depósito poco interesante y hasta incomprensible más que como una fuente nutricia, y así nuestro lugar en el mundo se convierte en un no-lugar.

De este modo, la comunidad deja de brindar las condiciones mínimas y necesarias de desarrollo personal y su necesaria consecuencia es la expulsión o sea la forzada configuración de un exilio hacia otras geografías que aseguren esa legítima pretensión humana de ser. Nos hemos quedado sin casa, y nos buscamos una nueva, así de sencillo.

Esta adveniente realidad nos transforma en huérfanos errantes, produciendo un salto histórico donde aparece una nueva versión de los antiguos trashumantes. Nadie se convierte en tal por el mero hecho de buscar nuevos horizontes, sino aquél que deja de encontrar unas referencias que le proporcionan su propia identidad y procura encontrarla en esas otras inéditas geografías.

De otra parte, puede observarse que en un escenario global de la crisis de las religiones tradicionales y el florecimiento de las nuevas especies de espiritualidad, el patriotismo parece encarnarse y se presenta bajo otras formas, pero no muere del todo. En este marco, tendríamos que preguntarnos en todo caso si no se ha convertido el fútbol en una nueva religión patriótica sustitutiva en el marco de la posmodernidad, como enseguida habrá ocasión de explorar.

El amor de sí

La virtud de la piedad referida a nuestro terruño es una inclinación natural, pero la cultura puede atenuarla o promoverla, puede adormecerla o exacerbarla. Es tan natural como el amor a sí mismo, y es también un deber con la casa común, y no hay más que recordar una antigua sentencia que ese encuentra en las mejores tradiciones religiosas de un pueblo: la caridad empieza por casa. De ahí que sea un legítimo derecho y un correlativo deber el querer en primer lugar lo nuestro, sin desmedro del resto de las cosas.

El amor a la patria es una necesaria y legítima autoestima colectiva en la que al amar nuestras raíces compartimos nuestra propia identidad con los que nos conformaron para poder ser nosotros mismos. La piedad patriótica nos hace ser más verdaderamente argentinos, que es ser más plenamente nosotros mismos, es vivir mejor nuestra propia identidad, es encontrar y asumir la entera verdad de quiénes somos.

El feminismo ha replanteado el uso de la palabra patria y su sustitución por el neologismo *matria*. Los pueblos originarios poseen esta misma concepción de *matria* como la *matrix* o la madre tierra, esto es, la

diosa que es la fuente de la vida. En algunos de ellos la madre entierra el cordón umbilical del recién nacido en el solar donde dio a luz y donde mora o en sus adyacencias. Según antiguas creencias de los pueblos mexicanos éste es el lugar donde el niño recibe el alma.

El patriotismo deportivo

La piedad patriótica, el legítimo amor a la *terra patrum,* la tierra de los padres, ¿está hoy en retirada, arrasada por la globalización? Una mirada superficial así parece confirmarlo, mientras asoma aquí y allá su sustituto en forma de un opaco nacionalismo egoísta y excluyente. La religiosidad no muere, se transmuta en un universo lúdico, pero no por ello se extingue. Sobre las cenizas de una realidad anterior que se percibe como agotada en su procura de sentido surge la nueva religión patriótico-deportiva.

En el contexto de una sociedad secularizada que evidencia el abandono de las creencias religiosas tradicionales surgen nuevas sacralizaciones de lo temporal. El patriotismo es una de ellas, al reunir en un solo haz legítimos sentimientos de amor a la patria y un sentido de divinización hacia lo que se ve como sublime.

Después de un prolongado periodo en el que parecía ensombrecida por un aire crepuscular, la patria como sujeto vuelve por sus fueros con una inesperada vida. Este anhelo salvacionista de carácter patriótico se evidencia en los banderazos de carácter político, pero se extiende ahora hacia nuevos ámbitos. Dicho de otro modo, el patriotismo revive encarnado en el deporte con un tono hiperbólico que lo convierte en una nueva religión.

Durante los campeonatos mundiales de futbol se reitera un llamativo revivir de los símbolos patrios, del cual es un elocuente ejemplo la profusión del uso de los colores nacionales que es un signo inequívoco de la pervivencia de la propia identidad.

El triunfo de la Argentina en la últimas justas deportivas globales adquirió las características de una apoteosis donde inéditas multitudes se dirigieron a lugares de encuentro en las que, a la manera de lo que ocurría tradicionalmente con los antiguos santuarios, se expresaría en toda intensidad el fulgor de la nueva fe deportiva, incluyendo invocaciones, glorias, gratitudes y vivas a los sumos sacerdotes representados por los jugadores de la selección.

Un clima de expansiva alegría se adueña del escenario tanto público como privado, con caracteres que lo especifican según los cánones de una verdadera fiesta nacional donde como en otras celebraciones colectivas desaparecen todas las diferencias políticas, sociales, religiosas, étnicas, económicas y culturales. Ella incluiría ciertamente ostensibles signos de veneración a los nuevos ídolos o personajes sagrados, de los que se llegó a exhibir sus retratos caracterizados con rasgos de las devociones cristianas tradicionales verbigracia el Sagrado Corazón de Jesús.

Mientras tanto los horarios de misas y otras celebraciones religiosas fueron suspendidos en las diversas capillas e iglesias y otros lugares de culto, y los niños y los grandes vestidos con el hábito uniforme de las camisetas de la selección conformada por los mejores futbolistas del país inundaron las calles con un fervor nunca antes registrado, incluyendo una fuerte presencia femenina, expresiva también aquí del género como uno de los signos de los tiempos.

Este clima de exaltación celebratoria en ocasiones cercano al paroxismo se configura no solamente los días en que se juega un partido importante, pero en el caso de un lance decisivo, cuando el escenario es el mundo entero, el tiempo parece detenerse, como un fulgor de la eternidad. Entonces el momento se convierte en un mundo mágico y adquiere características monumentales de categoría histórica.

Todo el mundo se pinta sobre el rostro y hasta tiñe su cabellera de los colores patrios y los tatuajes, desde los más burdos a los más sofisticados, se multiplican en los cuerpos. Se escuchan aquí y allá los canticos tribales con letras *ad hoc*, y toda la escena se transforma en celeste y blanca con el desplegar de las serpentinas, el papel picado y los gallardetes.

Es la irrupción de una inédita sonoridad distinta a la proporcionada por los himnos y las marchas militares. El ritmo de una nueva música se impone a cualquier otro mientras en el estruendoso resonar de las bocinas de los autos, los pitos y las cornetas, aparecen gorros y sombreros de aspecto estrafalario, y hasta los perros y otras mascotas son paseadas orgullosamente por sus dueños revestidas de los colores nacionales.

El patriotismo se vuelve gastronómico en los restaurantes y las casas de repostería donde se ofrecen tortas y pasteles decorados con banderas y escudos de la Asociación del Fútbol Argentino (AFA). Esta sobreabundante parafernalia patriótica supera con creces y aventaja con holgura la habitual que es propia de las fechas conmemorativas de batallas y otros momentos estelares de la nacionalidad.

Cuando hasta los comercios, los balcones y tantos otros escenarios públicos y privados se ornamentan tan profusamente de motivos patrióticos, uno tiene derecho a preguntarse: el patriotismo, ¿habrá ido a parar a los pies de la selección nacional? No es una pregunta frívola ni lo ha de ser tampoco la respuesta. En toda la historia hubo expresiones similares en el pueblo, pero el deporte en un mundo con las características del que nos toca vivir expresa hoy una sensibilidad, si cabe, superior a la de otras épocas y por lo mismo suscita una condensación de aspiraciones de muy variado calado que encierra una variopinta riqueza.

Una valoración ambivalente

Antiguamente las religiones eran las portadoras y suministradoras de sentido, un lugar que ahora parece estar siendo ocupado entre otros, por el deporte o el culto al cuerpo (la nueva religión del *fitness* con sus templos y su ascesis propia de sacrificios pertenece a este mismo proceso), pero muy principalmente por el fútbol, sacralizado como una verdadera religión posmoderna. Como en una sociedad fundamentalista donde es la fe religiosa la que vertebra transversalmente la vida social, en cada mundial de fútbol los argentinos se sumergen en una burbuja, tras la búsqueda de una salvación lúdica en la que todo, todo lo ajeno a ella pierde absolutamente significado durante la contienda deportiva.

Las expresiones de esta adveniente religiosidad o esta nueva forma de expresar sentires profundamente humanos superan largamente en fervor devocional a las más significativas expresiones religiosas del pasado como las de la Semana Santa, que también representa una respetable tradición nacional, hoy sensiblemente atenuada por el proceso de secularización y reservada a los fieles cristianos. La movilización pública suscitada con motivo del triunfo en el último campeonato mundial de fútbol fue la más grande de la historia argentina.

El silencio, la unción, los rezos fervorosos, el arrebato místico, las explosiones de una alegría ante la gloria forman parte de este nuevo escenario, trasladándonos a un clima sobrenatural donde las pedestres realidades de este mundo carecerán de toda entidad real. No es para menos; once apóstoles que constituyen personajes sacralizados como santos pueden precipitarnos a un infiernillo de frustraciones o abrirnos las puertas del paraíso.

Ellos son los mensajeros de la salvación del nuevo evangelio deportivo. Lo son en tanto parecen representar una promesa de salvación y

consiguientemente de felicidad eterna. De este modo, se advierte un proceso sustitutivo mediante el cual lo deportivo asume un anclaje institucional y político, pero también religioso.

La simbiosis entre fútbol y política es ya hoy un clásico de las ciencias sociales. Las grandes librerías brindan generosos espacios dedicados a la literatura de los más variados deportes, algo completamente inexistente poco tiempo atrás. Algunos escritores prestigiosos de obras de gran venta como Beatriz Sarlo y Eduardo Galeano le han dedicado ensayos y libros enteros.

De otra parte, el mundo digital se convierte en un vehículo del encendido fervor patriótico. Las redes sociales explotan de comentarios de todo calibre y magnitud. El fútbol como espacio simbólico ha superado a la religión, mimetizándose con ella, asumiendo bastardamente su alta identidad.

Entre los factores que aquí están en juego hay que valorar el legítimo espíritu de competencia, la voluntad de triunfar, la belleza de una destreza, el disfrutar de un momento de ocio y tantas cosas más. También desde luego se encuentra muy presente en la escena una pasión por la propia patria y el deseo de verla triunfar en el concierto de las naciones. El triunfo es la rúbrica del orgullo nacional, en el pasado bélico o en el presente deportivo.

Está aquí en juego una dignidad colectiva que se impone y supera todas las grietas, constituyéndose en prenda de unión nacional. Hay algo muy hermoso que nos ha brindado el campeonato mundial de fútbol y es que nos ha devuelto el sentir patriótico. Los argentinos, aunque por un instante que se prolongará cuatro años, han vuelto a sentirse orgullosos de ser tales. No es poco. El juego nos ha confirmado en nuestra propia identidad, aunque también hay que advertir que como es evidente, eso solo no es de por sí suficiente para construir una nación. Pero es un fundamento.

Una ausencia de significado

La piedad patriótica ya no se enseña en ninguna escuela, y en demasiados ambientes es vista como algo vergonzante. Cuando Bernardo Houssay, Carlos Saavedra Lamas, César Milstein, Luis Federico Leloir o Adolfo Pérez Esquivel ganaron el Premio Nobel, no se evidenció ninguna explosión de júbilo popular. Nuestros escritores, nuestros políticos y nuestros científicos han ganado premios internacionales que honran

nuestra literatura y nuestra ciencia, y han enriquecido así con sus aportes el patrimonio común de la humanidad. Pero en este rubro, nadie celebró ningún gol.

El resultado de esta desconsideración es que la sociedad en su conjunto ha dejado de interesarse en el patriotismo como un valor social, aunque mantenga los resortes que lo expresan. No es que lo ha suprimido sino que lo ha transformado de un modo que no faltan quienes entienden que lo ha degradado. Cabe entonces interrogarse legítimamente: ¿puede ser el patriotismo tener algo que decir o constituir un tema digno de interés en un mundo que se configura cara al futuro como una aldea global y precisamente sobre la expresa superación de supuestas estrecheces nacionalistas?

Aun teniendo en cuenta la resurrección de las pasiones nacionales como un reactivo a la uniformidad globalista, que incluso han dado lugar a sangrientas guerras, lo cierto es que el patriotismo parecía estar hoy en retirada, al menos en la forma como se lo había tradicionalmente entendido. Sin embargo, la guerra de Rusia-Ucrania ha puesto estrepitosamente en entredicho esta conclusión.

Sin embargo, de hecho no es el patriotismo algo que goce de buena prensa en la actualidad, aunque el motivo puede no serle directamente imputable. Mirado desde una perspectiva tradicional, el amor a la patria parece más bien una suerte de cadáver de la modernidad al cual no cabría atribuirle demasiada virtualidad en la configuración del futuro.

La crisis del patriotismo

En esta crisis actual del patriotismo se registran varios factores coadyuvantes, entre los que cabe considerar el socialismo, el nacionalismo, el militarismo y la globalización. Merece la pena examinar aunque sea sucintamente su influencia para comprender el estado actual de la cuestión.

El primer factor es el despliegue del socialismo como horizonte de redención social o la ideología socialista, que difundió un nuevo credo internacionalista bajo la idea de una fraternidad universal de los trabajadores en la cual quedaba subsumida la nacionalidad. Esta premisa se vio desmentida en la primera guerra mundial, hasta ser reformulada con el surgimiento de los nuevos nacionalismos socialistas que a partir de los años cincuenta constituyeron la ideología dominante sobre todo en los procesos de liberación de los llamados países del tercer mundo.

En segundo lugar, el desmerecimiento valorativo del patriotismo obedece al auge o al incremento de los nacionalismos totalitarios también durante el periodo que alcanza su punto culminante en los años treinta y cuarenta, en especial el nacionalsocialismo, que contribuiría a una confusión de los valores nacionales concebidos como absolutos con el legítimo amor a la patria.

Una tercera razón del rechazo que se produjo fue la percepción —extendida en amplios escenarios de la sociedad civil en nuestro país— de una identificación entre patriotismo y militarismo. Al ser presentado el ideal patriótico como un patrimonio de carácter castrense en tanto exclusivo de las fuerzas armadas o como un valor privativo y excluyente del estamento militar, resultó inevitable que el descrédito de éste contribuyera en gran medida a arrastrarlo como un signo negativo, por considerárselo un componente inescindible del mesianismo castrense.

Finalmente, el proceso de globalización y su consecuencia de una homogeneización y una disolución de los valores locales llevarían también a considerar al patriotismo como un factor que se opone a un progreso de la humanidad hacia su unidad y a una futura fraternidad entre todos los pueblos. El patriotismo ha sido así considerado como un egoísmo colectivo que importa la negación de un bien común universal y por lo tanto como una rémora retardataria del verdadero desarrollo racional del género humano.

Patriotismo y nacionalismo: las religiones seculares

Con el surgimiento de las ideologías de la modernidad se produce una sacralización de la vida pública que se expresa en la construcción de nuevas formas de religiosidad secular: las religiones políticas. Desde ese momento la política fue configurada con un valor de contenido religioso. La religión de la patria fundaría así la unidad moral de la nación. Surgía la nueva religión nacionalista aureolada con el incienso de los rituales patrióticos y sus mártires que entregaron sus vidas en aras de la nueva fe redentora.

De este modo, la sacralización de la política en los regímenes democráticos daría nacimiento a una religión civil, en cambio la sacralización de la política en los regímenes autoritarios y sobre todo totalitarios daría lugar a la religión política. Básicamente a partir de la Revolución Francesa surge la idea divinizada de la patria donde religión y política consti-

tuyen una amalgama que en cierto modo resucita la visión del antiguo monismo precristiano.

Luego del primer intento de los jacobinos franceses que entronizó al racionalismo como el sustento filosófico-antropológico del culto revolucionario, se producirían otros muchos a lo largo de los últimos dos siglos con diverso y aun opuesto signo.

Entre otros tantos ejemplos podría citarse el de los jacobinos italianos durante el *Risorgimento*, creadores de una religión política concebida no solamente como un *instrumentum regni* sino como el paradigma de la revolución que expresaba su significado más profundo de una verdadera regeneración moral o laica de la humanidad.

Esta misma mentalidad se encuentra en el misticismo mazziniano y desde luego y sobre todo en el fascismo, que desarrolló todas las virtualidades de su entraña totalitaria. Dicho carácter sacro de la política fue presentado con toda claridad, incluso de una manera explícita por sus mismos actores. Según su profeta propio Benito Mussolini, el fascismo no es sólo un partido, es un régimen; no sólo es un régimen, sino también una fe; no sólo una fe, sino una religión.

Según Emilio Gentile, la religión de la política se configura cuando un movimiento consagra el primado de una entidad colectiva secular, colocándola en el centro de una constelación de creencias; cuando formaliza esta concepción en un código de mandamientos éticos y sociales; cuando considera a sus miembros pertenecientes a una comunidad de elegidos e interpreta la acción colectiva como una función mesiánica (el cumplimiento de una misión en beneficio de la humanidad) y finalmente cuando instituye una liturgia política para la adoración de una entidad colectiva sacralizada, en su caso la patria.

La piedad patriótica

Estas formulaciones perversas del amor a la patria se han desarrollado con amplitud a lo largo y a lo ancho de la modernidad, pero el patriotismo es otra cosa. El patriotismo puede ser definido de la manera más simple como el amor a la patria y a menudo ha sido entendido como una pulsión del sentimiento, que si bien lo incluye no se agota en él. Se trata de una virtud, más exactamente de una parte de la virtud de la piedad. ¿Una virtud? No faltará quien se sorprenda por esta afirmación, teniendo en cuenta que su predicación ha desaparecido virtualmente de la educación, incluida la catequesis de la fe.

Pero lo cierto es que más que una virtud el patriotismo es considerado en algunos ambientes como una rémora del autoritarismo y a lo mejor un dato más bien atribuible a mentalidades integristas o al menos provenientes de un arcaico y acaso nostálgico tradicionalismo. En todo caso, alentado por la mentalidad relativista predominante, en los últimos tiempos el patriotismo es mirado como un germen del fundamentalismo o bien suele identificarselo directamente con el fundamentalismo, un rasgo descalificante que también ha contribuido a desacreditarlo socialmente.

Como resultado de este panorama, la relación de los ciudadanos con la comunidad política adolece hoy del pecado de omisión, y en la base de esta deserción o de esta abdicación de sus responsabilidades es posible encontrar la ausencia de la virtud del patriotismo o si se quiere de su desnaturalización.

El llamado a la responsabilidad puede complementarse aquí y encontrar una fuerte motivación precisamente en una pedagogía de la fe más enraizada en la formación en las virtudes sociales, entre las que ha de tener particular relevancia la piedad patriótica.

Pero la piedad patriótica no es una creación temporal en la naturaleza humana que pueda depender de una determinada forma de organización política de la humanidad. La piedad es una virtud moral especial de orden natural que la ley divina ha sancionado como mandamiento y que inclina a amar a los padres en sentido amplio y por carácter transitivo a la patria, y en tal sentido constituye un valor perenne, tanto como la caridad o la justicia, de las que se nutre. En el primer caso estamos ante la piedad filial y en el segundo estamos ante la piedad patriótica.

Según una perspectiva teológica, la religión es la virtud por la cual tributamos el culto debido a Dios y la piedad es la virtud por la cual lo rendimos a nuestros antepasados, en primer lugar los más inmediatos que son nuestros padres. De mismo modo se debe un culto a la tierra de nuestros padres (*terra patrum*) en la cual hemos nacido y de la cual nos hemos alimentado, cuya estirpe heredamos y que nos pertenece: la patria.

Hay una piedad filial por la cual honramos a nuestros padres como un deber natural o derivado de la naturaleza y hay una piedad patriótica de la misma naturaleza por la cual amamos a nuestros antepasados de los cuales hemos recibido todo lo necesario para ser lo que somos mediante una tradición que nos ha construido como un cuerpo unido por vínculos fraternos que derivan de una común pertenencia.

El patriotismo en los clásicos

En diez mil hexámetros divididos en doce cantos, el poeta clásico Virgilio supo transmitir una épica que ha perdurado hasta nuestros días, en la figura de un hombre que sale en largo viaje por mundos desconocidos y durante el cual transita con su hijo Ascanio de la mano, pero también llevando a cuestas a su padre Anquises. Eneas representa al héroe que construye con las nuevas generaciones pero que al mismo tiempo lo hace teniendo presente la tradición de las pasadas.

De otra parte, Homero, poeta también consagrado en la antigüedad clásica, nos ha dejado la figura de Odiseo, representante del héroe cuya vida cobra sentido en el regreso a la tierra de sus padres. Ambos héroes, Eneas y Ulises u Odiseo, representan y, cada uno a su modo, significan el paradigma del hombre que transita por los avatares infinitos de la existencia humana, pero que lo hace desde un origen y hacia un destino. Ese destino es su patria.

En la épica de ambos se sustenta la piedad patriótica que sigue teniendo, como pudieron dejarlo impreso en una literatura que ha superado el paso de los siglos los dos más grandes poetas de la antigüedad clásica.

Muchos siglos más tarde, en su célebre obra *La Divina Commedia*, Dante Alighieri eligió a Virgilio, quien representa en el poema la voz de la razón como su guía en otro viaje no menos consagrado en la literatura de todos los tiempos, esta vez por los ámbitos ultraterrenos. Es la patria celestial.

La patria como objeto de virtud

Marco Tulio Cicerón define a la piedad como el cumplimiento de nuestros deberes respecto de nuestros padres y benefactores de la patria. Este concepto ciceroniano constituye la fuente a partir de la cual elabora Santo Tomás un excelso tratamiento de la cuestión.

La piedad patriótica atiende al cumplimiento de nuestras obligaciones de justicia en relación al bien común pero las excede: se extiende a la patria como un cierto principio de nuestro existir. Es deber de los ciudadanos cooperar con la autoridad civil al bien común y el amor y el servicio de la patria forman parte del deber de gratitud y del orden de la caridad.

La tradición religiosa ha valorado al patriotismo como un tributo a la propia tierra, que ciertas corrientes imbuidas de un sordo clericalismo han asimilado al nacionalismo con consecuencias ciertamente poco felices que han dejado una huella negativa en la historia, en primer lugar en el propio pueblo cristiano.

A lo largo del tiempo se han sucedido controversias respecto de este punto, pero al patriotismo es en realidad algo muy distinto del nacionalismo. Oportunas intervenciones del magisterio eclesiástico han definido que el Reino de Dios no puede identificarse con una forma histórica puesto que trasciende cualquier proyecto temporal.

La conclusión es que la realidad de los Estados nacionales que se han configurado históricamente no puede ser consecuentemente asimilada a una categoría necesaria respecto de la fe cristiana. Sin embargo, ella no inhibe la relación moral de los fieles en su condición de miembros de la ciudad con la comunidad política a la que pertenecen por vínculos de carácter natural y cultural. El vínculo patriótico no puede ser entonces hipostasiado en un signo nacional en primer lugar porque como se desprende de la misma concepción de la catolicidad, la vocación cristiana no es nacional sino universal por su propia naturaleza. El patriotismo cristiano es algo más que la virtud humana patriótica de los cristianos. Es una fidelidad superior a la tierra y a los hombres, porque participa de una obra salvífica de naturaleza divina.

La identidad de patria y nación, que fue una característica de la modernidad, se abre así a la luz de los nuevos signos de los tiempos a una realidad más universal y en ese mismo sentido más genuinamente cristiana: la comunidad universal de los pueblos de la gran familia humana, ya prefigurada por Suárez, Vitoria y los teólogos de la escuela española del derecho natural.

La lectura del magisterio de los pontífices de los últimos años, enraizado en la más pura tradición de la Iglesia desde los primeros tiempos, señala este camino que ha de recorrer el auténtico espíritu patriótico de los cristianos en tanto constructores de lo que los últimos pontificados han conceptualizado como la civilización del amor.

Una pedagogía necesaria

Hay que convenir que en algunas de sus articulaciones culturales la piedad patriótica presenta hoy un aspecto adusto y arcaico, propio de las concepciones integristas. Ella parecería constituir un patrimonio exclu-

sivo de determinados ambientes donde se cultivan ideologías autoritarias y estilos patriarcales propios de tiempos pasados.

Me pregunto si no sería posible una modernización de su pedagogía que la presente como una categoría plenamente viva, llena de frescura y sobre todo actual, que pueda recoger las más profundas aspiraciones del espíritu humano. Esta es una tarea pendiente en primer lugar para los educadores que forma parte de una necesaria reformulación de todo el sistema educativo en sus distintos niveles.

A menudo el patriotismo, como se ha dicho, es hipostasiado en un nacionalismo que busca envolver a todos los ciudadanos en una Razón de Estado que suprime las libertades, pero este no debe ser un motivo para renunciar a un auténtico amor a la patria. Para usar una expresión común, no hay que tirar el agua de la bañadera con el niño dentro.

No es ocioso puntualizar que la libertad no es un patrimonio exclusivo de los liberales, ni la justicia es un valor reservado a los socialistas o populistas del mismo modo que el patriotismo no es un haber privativo de los nacionalistas. En los Estados Unidos de Norteamérica, donde se ha hecho gala del amor a la libertad, la educación asume como propia la misión de que el difundir los valores propios de la nación constituye una de sus principales contribuciones a la comunidad de los ciudadanos cara al futuro.

La presencia de la historia en la educación norteamericana muestra que ella, *magistra vitae*, es atendida debidamente y los museos forman una parte importante de ese quehacer pedagógico sobre las nuevas generaciones. Si los valores ejemplares pueden ser aprovechados, nuestra educación debe imitar ese ejemplo, como nos señaló en el mundo antiguo la sabiduría clásica y hace más de un siglo nos lo volvió a recordar el genio de Sarmiento.

Esta actitud no debe sin embargo silenciar nuestra propia identidad, como bien se comprende. Uno de los defectos que ha padecido nuestro país es la adopción de modelos importados sin tener en cuenta la propia realidad argentina en una suerte de trasplantes culturales y está claro que eso debe ser evitado.

En este sentido, la educación patriótica en demasiadas ocasiones ha sido víctima de la llamada «leyenda negra» y de ese modo ha seccionado las matriz hispánica, y esto es algo que debemos recuperar, si queremos tener una autentica identidad que refleje la realidad de nuestra

propia historia. Solo a través de una valoración de nuestro pasado histórico asumido sin cortapisas podremos honrar debida y apropiadamente nuestro legado.

De otra parte, la educación patriótica no consiste solamente en clases impartidas por maestros y profesores que expliquen de dónde venimos, quiénes somos y adónde vamos, sino que forman parte de ella entrevistas a personalidades de la vida social, política y cultural así como las visitas a monumentos y edificios públicos, museos, galerías de arte, instituciones sociales y culturales y en general a todos los lugares significativos que contribuyan a conocer y sobre todo a hacer comprender el patrimonio común de la argentinidad.

Memoria, identidad y proyecto

La educación patriótica no puede reducirse a una perspectiva constitucionalista, o sea a aprender los artículos de la Constitución nacional (lo cual ya sería bastante), puede abarcar otros horizontes mucho más amplios que se extienden a la globalidad de la cultura, que es por su naturaleza al mismo tiempo local y universal. Pinta tu pueblo y pintaras el mundo.

Una pedagogía de la patria aparece así como necesaria para conformar una buena convivencia en el marco de la nación y del orbe entero. La piedad patriótica es una virtud y para ser vivida primero necesita ser inculcada en la familia y en la escuela, en todos los niveles. Un gran país no se construye solo sino que representa el concurso de la iniciativa, la creatividad y el trabajo de todos los ciudadanos.

Es por ello mismo que no es suficiente formar en la ciudadanía. Educación o formación cívica o ciudadana, civismo o educación democrática, todos ellos han sido diferentes nombres de materias especialmente dirigidas a formar buenos ciudadanos, pero para que ellas tengan un sustento deben estar enraizadas en un profundo amor a la patria, de lo contrario sería un esqueleto sin carne, sin tendones y sin vísceras, un *flatus vocis*, algo así como arar en el mar.

Es importante educar a las personas en la necesidad de ser conscientes de la vigencia de los derechos humanos, especialmente en la atención de los de quienes están más desatendidos y debemos enseñar a nuestros hijos a ejercer una madura valoración crítica sobre las injusticia, así como proporcionarles un sentido de responsabilidad individual y comunitaria.

Pero en esa enseñanza no puede estar ausente el amor a la tierra de nuestros padres donde hemos nacido. Sin este corazón desde donde fluye la sangre vivificante de la patria estaríamos ante un cuerpo sin alma. Se trata de un deber de gratitud pero también él constituye el reaseguro para que los ciudadanos ejerzan una actuación en la vida del país conforme al bien común y no a intereses particulares. Este es uno de los factores fundamentales que significan la vida política y le dan su verdadero sentido.

Esta dirección del interés ciudadano hacia el conocimiento y el aprecio del patrimonio cultural de la nación es intrínseca al patriotismo porque no se puede amar lo que no se conoce. La literatura, la historia, las artes plásticas, la música en sus distintas y diversísimas formulaciones, el pensamiento, la arquitectura, las religiones, las artesanías, el cine y la televisión, el teatro y todas las demás expresiones de la cultura de un pueblo, son todos ellos los lugares de un encuentro oportuno para dar forma a una verdadera identidad colectiva. Solamente a partir de ese encuentro adquiere sentido que una multitud de voluntades se reúnan para caminar juntas hacia un destino común que las hermana en una verdadera nación.

Memoria, identidad y proyecto son los ejes fundamentales de la educación patriótica. Es una mirada en primer lugar sobre nosotros mismos: *cuando digo patria, me estoy expresando a mí mismo*, ha dicho muy apropiadamente Karol Wojtyla, quien sentía profundamente el amor a la tierra de los padres.

Pero esta actitud tampoco es una mera introspección, y menos un mero autocentrismo sino una llegada a nuestra interioridad para encontrar el mundo, porque ella es como Pedro Luis Barcia ha distinguido, también una visión del pasado, de nuestro alrededor y es al mismo tiempo un panorama abierto hacia adelante. Somos hijos de nuestros padres pero estamos construyendo el hogar de nuestros hijos. El pasado, el presente y el futuro se encuentran imbricados en el concepto de patria. Amar la patria es honrar la vida.

Sistema de Salud

XVII

Los 5 pasos para una Gran Nación

*Por **Abel Albino****

La promoción de los derechos humanos sigue siendo la estrategia más efectiva para combatir las desigualdades entre los países y grupos sociales, y para incrementar la seguridad, pues las víctimas de las penurias y la desesperanza, cuya dignidad humana se viola con impunidad, son una presa fácil del llamado a la violencia, y pueden convertirse en violadores de la paz.

Benedicto XVI, *Discurso a las Naciones Unidas* (2008).

En el año 1972, recién recibido de médico en la Universidad Nacional de Tucumán, viajé a Chile pues había obtenido una beca para mi formación pediátrica en el hospital Luis Calvo Mackenna de la Univer-

---

* *C.v. sintético de Abel Albino*. Médico, UNT, Pediatra, U. de Chile, Doctor en Medicina, UN. Cuyo. Fundador y Presidente de Fundación CONIN, Fundador del Instituto Minoprio Centro de Investigaciones médicas aplicadas. Fellow Ashoka, USA. Miembro del Comité Científico de la Organización Mundial «Nutrición sin Fronteras», España, Barcelona. Miembro de Número de la Academia Nacional de Educación, Argentina. Miembro de Número de la Academia Española de Nutrición. Miembro Correspondiente Nacional de la Academia Nacional de Medicina. Miembro del Comité Científico de la Organización Mundial «Nutrición sin Fronteras», España, Barcelona. Miembro de Número de la Academia Nacional de Educación, Miembro de Número de la Academia Española de Nutrición. Miembro Correspondiente Nacional de la Academia Nacional de Medicina. Premio HIPOCRATES año 2000. Academia Nacional de Medicina. Condecoración Hanna Neil, Columbus, Ohio. Noviembre; 2002. Premio Nutrición 2003-2005, Universidad de Las Palmas de la Gran Canaria. Las Palmas de la Gran Canaria. Premio Internacional a la trayectoria profesional en el campo de la Nutrición Infantil otorgado por el Comité de la SENC (Sociedad Española de Nutrición Comunitaria); 2006. Premio Humanitarian Prize otorgado por Ivy Foundation, Estados Unidos. Premio World Wide Grant, otorgado por MDRT Foundation, Estados Unidos, Abril 2008. Premio B ìNAI B ìRITH Argentina Derechos Humanos, Buenos Aires; 2009. Premio Mataix, al mejor emprendimiento institucional en nutrición comunitaria del mundo, Granada España; 2013. Doctor Honoris Causa Universidad Nacional de Córdoba, Doctor Honoris Causa Universidad Nacional de La Plata.

sidad de Chile, Área Oriente de Santiago. Mi profesora de Higiene y Medicina Social, Dra. Marta Viñas, hizo acciones concretas recomendando mi beca, a lo que se sumaron los Prof. de Pediatría de la Univ. Nacional de Cuyo, Alfonso Ruiz López y José Lentini.

Chile era un país extremadamente pobre, uno de los países más pobres de América Latina. Los indicadores de salud, educación y economía, eran preocupantes. Como ejemplo, podemos citar algunos de los datos del censo de 1950: promedio de vida 38 años, ingreso per cápita 400 U$S anuales; analfabetismo 23%; porcentaje de niños de 0-5 años desnutridos, 63%, mortalidad infantil (menores de 1 año) 180 x mil, la más alta de los países de la región.

¿Por qué Chile? La pediatría chilena cobró un brillo notable a partir de los trabajos de los equipos, tanto del Prof. Julio Meneghello, en el Hospital Roberto del Río, como del Prof. Aníbal Ariztía, en el Calvo Mackenna. A mediados del siglo pasado, la OPS aconsejaba sus libros de pediatría y sus hospitales para formarse. Ya instalado en Santiago, y trabajando en el hospital, nos visitó una tarde el Prof. Dr. Fernando Monckeberg, quien venía a disertar sobre pobreza y desnutrición. Esa clase de 1 hora y media, cambiaría toda mi vida futura.

Desde que se recibió de médico en 1952, comenzó a trabajar en una población muy pobre de Santiago, donde vio que los niños morían como moscas. Se centró en pobreza y desnutrición. Viajó a Estados Unidos para estudiar en la Universidad de Harvard Bioquímica Nutricional, y regresó a Chile, sabiendo que para continuar sus investigaciones debía conseguir apoyo de agencias internacionales y empresas privadas.

En aquel momento en Chile, nos contaba el Profesor, las opiniones sobre lo que había que hacer para salir de la pobreza estaban divididas. Los economistas sostenían que para terminar con la pobreza había que repartir riqueza. Otros, sociólogos y antropólogos, pensaban que había que potenciar el desarrollo, y que de esa manera, por «chorreo», ese desarrollo llegaría a las clases inferiores: la famosa teoría del derrame. Como Monckeberg no lo veía claro, se concentró en estudiar economía. Con el tiempo les dijo a unos que si repartía dinero a gente sumida en la pobreza extrema, mañana estarían tan pobres como hoy; y a otros, que ningún desarrollo sería posible mientras existiesen ejércitos de niños débiles mentales por desnutrición. Lo que debemos hacer, dijo finalmente, es preservar el cerebro y luego educarlo. Preservar el cerebro y luego educarlo. Ese razonamiento claro y noble fue el puntapié inicial del desarrollo de Chile.

En el año 1973 fundó el INTA, Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos. Repatrió investigadores chilenos de todo el mundo. Así nació uno de los Centros de Investigaciones Médicas más notables del sur del continente. Hoy, este instituto lleva su nombre y es la joya de la corona de la Universidad de Chile, que lo incorporó dada la notable estatura intelectual que había alcanzado en tan pocos años. El INTA fue el cerebro pensante, y CONIN, que nació en 1975, el brazo ejecutor de las ideas del Profesor. Demás está decir que estas ideas, que comprometían a buena parte de los Ministerios Públicos, como salud, educación, economía, trabajo y obras públicas, fueron respetadas por todos los gobiernos de todos los colores en los últimos 50 años. Se entendió que Monckeberg no trabajó para ningún gobierno en particular, trabajó para Chile, y lo hizo humildemente, sacrificadamente, silenciosamente, profesionalmente, patrióticamente y eficientemente.

He seguido este proceso durante sus primeros 20 años. El trabajo práctico ya se hizo en Chile, y los excelentes resultados están a la vista. Hace casi 30 años que trajimos CONIN a la Argentina, gracias a la generosidad del profesor, que es nuestro Vicepresidente y nuestro orgullo. Ahora trataré de resumir su ideario en 5 pasos, adaptándolo a nuestro país y sus necesidades.

Debemos dar cinco pasos si queremos una Gran Nación:

1. Preservar el cerebro durante el embarazo y los dos primeros años de vida

Se impone preservar el cerebro durante el embarazo y los dos primeros años de vida, los famosos «1000 días» de los que CONIN viene hablando hace tantos años. En efecto, si sumamos 270 días del embarazo, más 365 días del primer año, más 365 días del segundo, tendremos el número 1000.

La mujer embarazada es un tesoro, y el niño que lleva dentro suyo, una joya. Nuestro país es enormemente grande, enormemente rico, y peligrosamente vacío. Necesitamos gente, y de calidad. Sugería el Dr. Monckeberg que cada mujer embarazada recibiese 4 kilos de leche en polvo por mes, lo que aseguraría su buena nutrición. Una vez que nace el niño, se le debe dar un trago de leche de pecho y un beso: 50% de ALIMENTACIÓN Y 50 % DE ESTIMULACIÓN. La leche de pecho es el repuesto legítimo, es la específica para el ser humano. Además es

«su» leche, lo último realmente suyo que queda dentro de su madre. Brindársela es un acto de justicia y de amor.

¿Cuál es el año más importante en la vida de una persona? El primero, ya que es la época del cableado neurológico, es la primavera del SISTEMA NERVIOSO CENTRAL (SNC). Luego vendrán el verano, el otoño y el invierno de ese SNC, pero jamás tendrá otra primavera. En el nacimiento, el cerebro pesa el 10% del peso corporal. Si el peso del niño es de por ejemplo 3 kilos y 200 gramos, su cerebro pesará 320 gramos, se duplicará en 6 meses (640 gramos), y se triplicará al año de edad (960 gramos), es decir, casi 1 kilo. Y de adulto, ¿cuánto pesa el cerebro? 1 kilo 200 gramos. El gran crecimiento y desarrollo del cerebro es en el primer año. ¿Por qué aumenta el peso del cerebro? Porque cada neurona, de las 100.000 a 140.000 millones de neuronas que tenemos en los 3mm de espesor de la corteza cerebral, cada una emite hasta 15.000 «cables» si hay buena alimentación y buena estimulación. Luego, esos cables se interconectan con los otros cables de las otras neuronas, y le dan al individuo la capacidad de relación, de asociación, la memoria, la experiencia, etc.

Como expresión externa de lo que sucede internamente, el cráneo crece en el primer año 1 cm por mes. En efecto, el niño promedio, digamos, nace con 3 kilos 200 gramos de peso, 50 cm de talla, y 35 cm de perímetro craneano, que es la medida del canal del parto. Si crece 1cm por mes, en 12 meses crece 12 cm, y de 35 cm se va a 47 cm, en efecto. ¿Y en el segundo año cuánto crece? Solo 2 cm, uno en el primer semestre, que coincide con el cierre de la fontanela anterior que permanece abierta hasta el año y medio, y el cráneo, ya con el motor apagado, crece 1 cm más en el segundo semestre, y listo. «Lo hecho, hecho está».

Como conclusión, si queremos colaborar con el cableado neurológico, debemos ocuparnos de la mujer embarazada, dándole contención, tranquilidad, seguridad, mimos, y los controles necesarios tanto para ella como para su bebé, fundamentalmente en su primer año de vida, ya que al final del primer año el niño bien alimentado, estimulado y controlado, tendrá el 80% del peso del cerebro que tendrá de adulto. Si el niño ha sido escasamente alimentado y estimulado, su cerebro estará poco cableado, y sus posibilidades serán pocas también. Aprenderá a sumar y restar, nunca a multiplicar y dividir; no entenderá el teorema de Pitágoras y jamás irá a la Universidad, y con él nos quedamos todos. «La principal riqueza de un país es su capital humano, y si ese capital está dañado, el país no tiene futuro».

2. Educar ese cerebro

La educación es una semilla maravillosa, pero como toda semilla necesita un sustrato donde sembrarse, y el sustrato ideal para sembrar educación es un cerebro intacto, estimulado y alimentado adecuadamente. Es decir, bien cableado. «Hay que hacer de la patria una gran escuela», aconsejaba Sarmiento hace 150 años, y esa pasión, esa filosofía, llevó a la Argentina a ser el 1º país del mundo en quebrar el analfabetismo, y la séptima economía del mundo a principios del siglo pasado. Inclusive antes, ya que según el informe Madison, el ingreso per cápita de la Argentina fue el más alto del mundo en 1895 y 1896.

3. Cloacas

En esta oportunidad, debemos rescatar la opinión de quien fuera el Primer Ministro de Salud de la República Argentina, el prestigioso Médico Sanitarista de Santiago del Estero, Dr. Ramón Carrillo, quien decía: «Los hongos, los virus y las bacterias como causas de enfermedad, son pobres causas comparadas con el daño gigantesco que provoca la falta de cloacas» En efecto, cuando no hay cloacas, todo el alimento que le damos al niño se lo comen los parásitos. He visto a los mismos saliendo al exterior por los conductos lagrimales de un niño; y otro niño de 10 años de edad ciego por desprendimiento de retina, provocada por nidos de Toxocara canis, parásito propio de los perros

Siempre me llamó la atención la cantidad de perros que hay en los ranchos, y esto se debe a que los usan de abrigo (sangre caliente), pues no tienen ropa de cama, ni abrigo, ni estufa, ni techo, ya que generalmente es un nylon. Los perros les transmiten los parásitos, que determinarán anemias, siendo esta última la causa del bajo rendimiento escolar. Así se repite el círculo vicioso de miseria, pobreza e incultura, que es necesario romper.

4. Agua corriente y ¡caliente!

Nuevamente el ex presidente Sarmiento nos advertía: «El agua es como la sangre del cuerpo. No puede ser que alguien no tenga agua corriente en su casa». Si el Estado impulsara como política social, no solo la provisión de agua potable sino también de agua caliente, modernizaríamos la consigna bajo la cual tuvo notable éxito el Imperio Romano: carreteras, agua y derecho. El agua caliente está estrechamente

relacionada con la higiene. Es fácil ser limpio cuando uno tiene todas las comodidades; distinto es cuando se carece de estos elementos que también constituyen derechos humanos. Además, nos sacaríamos de encima las diarreas y gastroenterocolitis.

5. Luz eléctrica

«La luz es como la vista. No hay derecho que una persona quede ciega después de las 6 de la tarde», decía Sarmiento. Cuando uno entra a un rancho, nota que no tienen ventanas, pues de esa manera se protegen del frío, y al no haber ventanas, tampoco hay luz al atardecer. Ni mesas donde los chicos puedan hacer sus deberes, ni heladeras para conservar alimentos. No pueden tener ni una humilde estufa para calentarse, ni ventilador para refrigerarse, y ni leer luego que cae el sol.

Reflexiones finales

Frecuentemente escuchamos hablar de combatir el hambre. El hambre es un síntoma que se combate en 15 minutos con una fruta, una verdura, un vaso de leche o una sopa. La desnutrición es, en cambio, una enfermedad individual y social, y su tratamiento lleva por lo menos 20 años, una generación (Chile empleó 35 años), pues debemos abordar obras de infraestructura que no podremos hacer nunca sin el compromiso estatal.

Se puede leer, según datos del 2015, que 7 millones de argentinos no tienen agua potable en la casa, y que 20 millones no tienen cloacas. Además, se calcula que el 80% de las aguas servidas desaguan en arroyos y ríos sin tratamiento previo.

Las estadísticas de Chile hoy son muy buenas. Las podemos ver en el último libro del Prof. Monckeberg: Después de superada la desnutrición, publicado en el año 2021. Los chilenos crecieron 12 cm y medio en los últimos 25 años; las universidades, de 4 que había hace 50 años, han aumentado hoy a 48; la mortalidad infantil de 120 por mil, ha caído al 7 por mil, similar a la de los EEUU. Las exportaciones de 500 M de U$S se han ido a 83.000 M de U$S; la clase media, que era muy pequeña hace 50 años, hoy es del 41%; las aguas servidas están siendo tratadas en un 91%; la educación primaria completa es del 97% y la secundaria completa del 72%, y del grupo etario que accedía a la Universidad que era del 2%, hoy es del 50%; el promedio de vida de 38 años se ha ido a 80 para varones y 83 para mujeres.

Finalmente, le advierte a Chile —lo que nos viene bien a nosotros—, que si no invierte ya en ciencia y técnica, puede que quede entrampado como un país de crecimiento medio, que no será ni tan pobre como un país africano, ni tan rico como uno europeo.

¿Que hemos hecho en estos casi 30 años que venimos trabajando con CONIN Argentina? El primer hospital de Desnutridos de la Argentina, donde nos entregaron 2.500 desnutridos moderados y graves (cuya mortalidad es del 28%, internacionalmente hablando), y hemos devuelto 2.499. Se nos murió un solo niño en casi 20 años. Hoy tenemos un hospital nuevo con todas las comodidades para el niño y su familia, y para el personal que lo merece y necesita. Ya llevamos 10 años trabajando con el estado, y podemos decir con orgullo que hemos contribuido grandemente a que la tasa de mortalidad infantil de la provincia de Mendoza descendiera en los últimos 15 años, del 24 por mil al 7.7 por mil, la más baja de Argentina y de la historia de nuestra provincia. Además, hemos generado el Primer Centro de Prevención de Desnutrición que existe, que ha sido replicado 110 veces en la Argentina, en casi todas las provincias, y 13 veces en el extranjero. Estamos en Paraguay, Perú, Ecuador, Venezuela (donde tenemos 6 centros), Guatemala, y en Gambia, África Ecuatorial, en Soma y Basse, donde fuimos de la mano de Nutrición sin Fronteras, una ONG catalana que nos acompaña y distingue mucho. En Argentina solamente, hemos recuperado más de 32000 niños, y podemos decir que esto es consecuencia del apoyo de la comunidad, el apoyo estatal, y la constancia de nuestro equipo formado por más de 500 profesionales en todo el país. Hace pocos años fuimos reconocidos como Órgano Consultivo de las Naciones Unidas, Líder Humanitario Latinoamericano del año en Estados Unidos, Premio Mataix al Mejor Emprendimiento Institucional en Nutrición Comunitaria del Mundo, en Granada España, y más recientemente el Premio Hipócrates Internacional en Méjico.

Eterno agradecimiento a nuestro Vicepresidente, el Profesor Fernando Monckeberg, que con su ejemplo cristalino y consejo generoso, nos ha marcado el camino a seguir. Nosotros existimos porque él existe. Sin sus consejos nada de lo que hicimos podría haber sido hecho.

El trabajo práctico que se hizo en Chile fue más que exitoso. Solo tenemos que seguirlo.

XVIII

¿Qué salud mental tenemos y cuál queremos?

*Por **André Santiago Blake****

Lo que no se define, no se puede medir.
Lo que no se mide, no se puede mejorar.
***Lo que no se mejora, se degrada siempre**.*

Frase atribuida al físico británico Lord W. Kelvin.

El sistema de salud de la Argentina está compuesto por tres subsectores poco coordinados entre sí y fragmentados también en su interior: el subsector estatal, el subsector del seguro social obligatorio (Obras Sociales) y el subsector privado.

El Subsector estatal está integrado por las estructuras administrativas provinciales y nacionales de nivel ministerial, el cual brinda servicio para salud mental y rehabilitación a través a través del PAMI, el Hospital Colonia Montes de Oca, el Hospital Nacional en red Lic. L. Bonaparte» e «INAREP», que prestan atención gratuita a toda persona que lo demande, en general sin seguridad social y sin capacidad de pago, de forma directa, además del P.A.M.I. e Incluir Salud (P.F.I.S.), que sí son unas forma de seguro social y financiamiento. Además las provincias tienen provisión de servicios hospitalarios estatales que brindan prestación directa para personas que tengan o no algún tipo de cobertura social.

El Subsector del Seguro Social Obligatorio se organiza en torno a las Obras Sociales nacionales que cubren a los trabajadores asalariados y sus familias según ramas de actividad, y las Obras Sociales de las FF.SS. y de las FF.AA. Además, cada provincia cuenta con una O.S. provincial que cubre a los empleados públicos de su jurisdicción.

---

* *C.v. sintético de André Santiago Blake.* Médico (U.B.A.) Médico especialista universitario en psiquiatría (U.B.A.). Médico especialista universitario en salud pública (U.B.A.). Ex Director Nacional de Salud Mental y Adicciones Expositor en la Conferencia Regional de la Sociedad Internacional de Profesionales del Uso de Sustancias (ISSUP).

El Subsector privado incluye seguro voluntario de Empresas Medicina Prepaga (EMP), Colegios Médicos y sus cajas de salud, Hospital de la Comunidad con sus planes de salud, cooperativas de salud, entre otras entidades de asociación voluntaria para cobertura de salud.

La Argentina es un país federal y en materia de salud, la regulación de la administración y su organización no es una facultad delegada al gobierno federal, por este motivo la gestión depende de cada provincia. Solo las instituciones de salud que prestan su servicio en más de una jurisdicción son reguladas por el gobierno nacional. Esta es una condición muy adecuada en un país muy extenso y diverso tanto en su geografía como en su distribución sociodemográfica. Aunque con algunas observaciones con las entidades que prestan servicios en más de una jurisdicción que requeriría una adecuación normativa más pormenorizada.

La situación descripta dificulta contar con información adecuada tanto del tipo de problema, de la capacidad de respuesta del sistema, en cuanto al recurso humano, el recurso físico, el modo de atención, tanto en el subsistema estatal, el subsistema de la seguridad social y el subsistema privado.

La Argentina además, tiene una distribución geográfica de recursos humanos muy dispar, tanto en la ofertas de formación como en la distribución cualitativa acorde a esa disparidad que observamos en otros aspectos sociodemográficos, que refleja la falta coordinación entre el sistema de formación y el sistema de salud.

Cuando no se cuenta con información, o la información está disgregada, no sistematizada, no nos dice nada de lo que está pasando y no nos permite planificar políticas a mediano y largo plazo.

1. La importancia de evaluar la calidad de la salud mental

La Argentina tiene una distribución geográfica de recursos humanos muy dispar, como ya hemos mencionado, con ofertas de formación heterogénea. Con una distribución de los recursos físicos asimétricos, que a su vez refleja una diferencia significativa en la calidad de los servicios de salud mental entre las provincias y dentro de las mismas. Y lo mismo se reproduce en los diferentes subsectores, estatal, seguridad social y privada, que se manifiesta en diferentes escollos de accesibilidad. Esto es dificultades en cuanto a la distancia al centro de salud

mental o accesibilidad geográfica, dificultades socioculturales en cuanto a los problemas de salud mental, dificultades en cuanto al modo de organización del centro asistencial, ya que cada entidad desarrolla su formato administrativo y burocrático para el acceso a las consultas, y además dentro de cada subsistema de salud en sí mismo, cada proceso de derivación es diferente.

La ausencia de guías clínicas de las sociedades científicas, psiquiátricas, psicoterapéuticas, de terapia ocupacional, de enfermaría, de servicio social, entre otras, para la orientación de la práctica diaria; dificulta además las decisiones clínicas sobre los procesos de calidad asistencial centradas en el paciente y la coordinación de los equipos, quedando librada a cada lugar de trabajo, en lugar de formar parte de un consenso interinstitucional con criterios más claros de trabajo transversal a todo el sistema. Cada servicio de salud mental, e incluso cada profesional, utiliza su propio criterio asistencial y modalidad de abordaje terapéutico para problemas similares generando inequidad en la provisión de los tratamientos que se brindan. Ningún subsistema, garantiza que el tratamiento que se brinda en una institución de su red, se igual o de similares características de otra institución.

La calidad es un requisito insatisfecho en los servicios de salud mental. Responde a las necesidades de los pacientes, su seguridad y el respeto a sus derechos ciudadanos. Esto se puede lograr a través de un proceso a lo largo del tiempo que requiere de planificación estratégica, y probablemente una la evaluación anual de monitoreo y el desarrollo de programas de mejora continua en los servicios de salud mental brindados a la población, más allá del lugar donde se atiendan y el tipo de cobertura que tengan. Además, se necesita una evaluación cualitativa y cuantitativa con indicadores de calidad, con el fin de identificar y revelar las necesidades de los grupos sociales desfavorecidos, para facilitar la intervención de políticas públicas para garantizar el acceso universal y equitativo de la población.

La evaluación y medición de la calidad es un requisito previo para mejorar. Y se trata de un proceso dinámico que además debería desarrollar una cultura interna y un proceso regulador externo que permite establecer homogeneidad y coordinación entre los diferentes subsistemas.

Esto es un proceso complicado ya que hoy no hay un lenguaje científico, objetivos y prioridades comunes establecida actualmente en el sistema y por ende no contamos con ejemplos en este área, y para la

mayoría de los distritos y subsistemas, incluso para aquellos que son desarrollados, claramente hay necesidades insatisfechas que resolver, y la primera en adaptar modelo del exterior a la realidad nacional, considerando que se parte desde cero, sin una cultura de calidad instaurada y con una cultura donde la medición está asociada a la auditoría con objetivos sancionatorios del recurso humano, lo cual incentiva a oponerse a este tipo de cambios culturales. Ya que la calidad requiere la identificación del error con el propósito, no de sancionar, sino de aprender y corregir.

Los criterios para la evaluación de los servicios de salud mental deberían ser:

a) Adecuación de los servicios prestados.
b) Accesibilidad de los pacientes a de los servicios prestados.
c) Aceptabilidad de los servicios por parte de los pacientes.
d) Competencia de los proveedores de los servicios de atención de la salud mental.
e) Eficacia de los profesionales de la salud mental.
f) Continuidad terapéutica en el sistema de salud mental.
g) Eficiencia de los profesionales y servicios de salud mental.
h) Seguridad de los pacientes y en segundo grado el recurso humano proveedor de atención de la salud.

A partir de cada uno de estos criterios, se deben caracterizar indicadores de estructura, indicadores de proceso e indicadores de resultado, para la evaluación de la calidad de los servicios de salud mental.

Además la información que se produce tanto en términos de calidad, como en términos epidemiológicos es necesario brindarla como insumo a los diferentes niveles de formación de recursos humanos, terciarios y universitarios, tanto en cuanto a la distribución geográfica, del recurso humano existente, profesiones, perfiles, etc. y que está requiriendo el sistema en función de la tendencia epidemiológica para nutrirlo adecuadamente Y de esta forma enlazar los centros de formación con el sistema de salud mental, ya que las instituciones académicas podrían planificar y proyectar la formación a mediano y largo plazo sus proyectos académicos. Y además poder desarrollar planes de reconversión para el recurso humano existente y actualizarlo en función de la demanda, su variación epidemiológica, nacional y regional.

La fragmentación de los subsistemas de salud es una causa importante del bajo desempeño de los servicios de salud mental y por lo tanto del pobre rendimiento general. Las dificultades de acceso a los servicios que enfrenta la población, los servicios de pobre calidad técnica, el uso irracional e ineficiente de los recursos, la baja satisfacción de los usuarios, son algunas de las consecuencias que genera la fragmentación por sí misma o en conjunto con otros factores. Este tipo de información facilitaría los procesos de coordinación.

2. Rectoría y gobernanza

En salud pública se han desarrollado los conceptos de rectoría y gobernanza para poder dirigir de manera adecuada un sistema de salud. Y los organismos internacionales, como la ONU y la OPS, los consideran imprescindibles.

La rectoría para la salud pública es otorgada a las autoridades sanitarias que tienen la conducción del sistema, la capacidad efectiva para formular, organizar y dirigir la política de salud, con el fin de mejorar la eficacia, eficiencia y equidad del sistema de salud a través del fortalecimiento o transformación de las estructuras de gobernanza del sector salud.

El papel de rectoría se sustenta por agencias y estructuras de regulación y fiscalización de los actores privados, estatales y de la seguridad social, que actúan ya sea como administradores de fondos o como proveedores de los servicios de salud.

La gobernanza, por otro lado, se trata de un proceso de transformación de los mecanismos institucionales de regulación de actores y recursos críticos del sector de la salud, con el propósito de lograr mejoras en las condiciones de acceso y la cobertura de salud, gestionando los cambios que se requieren relevantes en la trama institucional del sector.

Para esto la gobernanza desarrolla una herramienta que denomina redes integradas de servicios de salud (RISS), con un modelo de atención centrado en las personas y las comunidades. Y además la gobernanza requiere y propicia cambios en la regulación de diferentes relaciones o procesos.

Existen diferencias en los recursos destinados a la prestación de servicios en el interior del país dentro de cada subsistema; diferentes culturas organizacionales; diferentes modelos de responsabilidad, confianza, visión en común y metas compartidas; asimetría de poder, fle-

xibilidad organizacional; y mecanismos regulatorios dentro y fuera de las organizaciones.

La gobernanza incluye rendición de cuentas, supervisión, controles, revisiones sistemáticas de procesos y prácticas en salud mental. El proceso además debe asegurar que todo el equipo participante conozca los resultados de sus acciones colectivas, indicadores de desempeño y herramientas de evaluación.

La gobernanza, además, requiere cambios del modelo de atención, en conjunción con nuevos perfiles de recursos humanos. Esta perspectiva presupone que los cambios en la matriz de desarrollo de servicios de salud mental son factores facilitadores y estructuradores de las innovaciones institucionales, centrados en la persona (regulaciones intersectoriales e intrasectoriales).

La gobernanza utiliza las RISS como política ya que permite la comunicación entre varios niveles del subsistema de salud; apoyándose en una articulación muy clara de los objetivos, funciones y responsabilidades para asegurar la implementación exitosa en el largo plazo, y fortalecer el liderazgo e implementarlo por personal capacitado.

El propósito de distinguir diferentes tipos de procesos de transformación de los subsistemas de salud mental, los aspectos políticos, asociados con la rectoría y los institucionales, relacionados con la gobernanza sirven para distinguir y caracterizar diferentes tipos de procesos de transformación.

La profesionalización se refiere a la regulación profesional de las actividades de los actores que intervienen en la producción de los servicios de salud. Se requieren nuevas definiciones de profesiones, con perfiles, incumbencias y especializaciones alineadas con los desafíos de la construcción de los modelos de atención integrales e integrados, centrados en las personas y las comunidades.

3. Redes integradas de servicios de salud (RISS)

Las regulaciones en el interior de las redes se clasifican en tres categorías de normas:

a) Organización del sistema.
b) Normas de gestión.
c) Normas de atención.

a) Normas de organización del sistema

Definen dónde se realizan las prácticas (atención ambulatoria, en hospitales, en centros de diagnósticos especializados, en el primer nivel de atención etc.), cómo se coordinan los servicios y organizaciones entre los niveles de atención, sistema de referencia y contrarreferencia, (cómo la persona circula o pasa de un lugar a otro de según lo necesita de un modo protegido), y cómo se asignan y gestionan los recursos (financieros, humanos y materiales) en la red de servicios de salud.

b) Normas de gestión

Comprenden la programación de los servicios, la modalidad de trabajo, coordinación de equipos en centros de atención, coordinación de los centros de salud con organizaciones sociales entre otras.

c) Normas de atención

Definen estándares de rendimiento epidemiológico, de calidad de los servicios, y modelos de organización del trabajo tanto entre profesionales (transdisciplinario) como en el interior de los servicios de salud o en diferentes organizaciones o niveles de atención.

La regulación intersectorial puede ubicarse en diferentes niveles, espacios macro o mesoinstitucionales que contienen mecanismos de coordinación de las políticas de salud con otras políticas sociales para articular su implementación en el espacio territorial; en un nivel microinstitucional, existen iniciativas intersectoriales que regulan la relación entre la prestación de servicios de salud con otros sectores o servicios que influyen en los determinantes de la salud de la población.

El fin último de las RISS es facilitar y propiciar el desarrollo de los procesos asistenciales en todos los niveles, reordenando el conjunto de actividades de atención sanitaria (estrategias preventivas, pruebas diagnósticas, actividades terapéuticas y rehabilitación), que tienen como finalidad mejorar la salud y el grado de satisfacción de la población que recibe la atención de los servicios, entendidos éstos en un sentido amplio (aspectos organizativos, asistenciales, etc.). Esto es, considerar, la alta prevalencia, la lista de espera, la casuística más frecuente, la opinión de valor añadido a los usuarios, el impacto social, entre otras variables.

4. Propuesta integradora: Agencia nacional de salud mental y adicciones (ANSMyA)

Hoy nuestro país cuenta con dos áreas nacionales para organizar la salud mental: la *Dirección Nacional de Salud Mental* y la *Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina* (ex SEDRONAR), además cuenta en cada provincia con una o dos áreas, según la provincia para tomar la responsabilidad política de la salud mental y las adicciones. Cabe señalar que según la ley nacional de salud mental, actualmente, la responsabilidad política de la salud mental y las adicciones está en la Dirección Nacional de Salud Mental, que es un organismo jerárquicamente de menor relevancia que la SEDRONAR.

La ley nacional crea también el *Órgano de Revisión*, institución responsable de velar por los derechos de los pacientes, usuarios y personas que requieren de los tres subsistemas de salud mental, en todo el país.

La política de formación de recursos humanos, por otro lado, también está dividida, como ya hemos mencionado anteriormente, en tres niveles: educación terciaria de cada provincia, educación universitaria, que depende del nivel nacional y que en última instancia la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, define y acredita la creación de nuevas carreras y sus perfiles; y además, los sistemas de salud de cada jurisdicción, a través del sistema residencias y concurrencias.

La creación de una agencia nacional de salud mental y adicciones, que reúna todas estas necesidades y coordine las políticas de las diferentes jurisdicciones y subsistemas, aunando criterios y facilitando la accesibilidad al sistema de salud de la población, brindaría información, normas de garantía de calidad para las personas, aprendizaje para el recurso humano, desarrollo de investigación y cuidado de los derechos de los sujetos que requieren de atención.

4.1. Características de la ANSMyA

Una institución de este tipo debería cumplir con algunas características que le permitan gestionar políticamente con el propósito descripto, de modo seguro eficaz y eficiente. Para ellos sería adecuado que:

• Cuente con estabilidad y continuidad a lo largo de lo las diferentes administraciones políticas.

• Requiere tener autoridad sobre todas las jurisdicciones, debe considerar el modo de comprometer a cada área de salud mental y adicciones, así como del regulación de salud de cada provincia.

• Para poder influir sobre los diferentes subsistemas, (estatal, seguridad social y privado) es importante que la supertintendencia de seguro de salud, que regula la seguridad social y las entidades privadas, y las autoridades provinciales comprometan su participación en las políticas institucionales de la ANSMyA.

• Es importar contar con un sistema de alerta temprana (SAT) de sustancias psicoactivas de circulación en el territorio nacional, para esto se requiere estar en contacto con las fuerzas de seguridad que realizan las incautaciones en todo el territorio, con las autoridades de frontera, con el poder judicial que intervine en los operativos y con los centros toxicológicos de referencia de cada región para obtener información sobre las sustancias circulantes. Lo cual requiere autoridad, autorización y compromiso político.

• La coordinación con la ANMAT es importante para poder considerar protocolos y seguimiento de efectos adversos de los medicamentos utilizados en pacientes en tratamiento bajo el sistema de salud mental y adicciones.

• Para poder planificar de un modo adecuado una política de recursos humanos a nivel nacional y regional, es necesario una coordinación y un entendimiento con la entidades que desarrollan esas políticas a nivel nacional, como la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), el Consejo de Universidades, Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES), el Consejo Interuniversitario Nacional, el Instituto Nacional de Educación Tecnológico, y los entes pertinentes de cada jurisdicción.

• El compromiso de una adecuada política de calidad no solo requiere que las instituciones que brindan la atención se comprometan a cumplir con ella y a brindarla, también es importante que los profesionales se comprometan con la calidad y para ello se necesita de la participación de las sociedades científicas y profesionales que nuclean al recurso humano para poder tener su compromiso y opinión.

• La opinión de los pacientes y sus familias es muy importante para poder comprender el proceso total de la calidad, cuidado y cómo mejorarlo.

Todas estas características que se deberían considerar, que por su extensión impresionan como una gran estructura burocrática, no debería serlo. No necesariamente tener capacidad de consulta, tener voz, tener autoridad, establecer convenios, delegar autoridad, u otras herramientas legales implica crear comisiones internas o consejos consultivos multitudinarios que finalmente se tornen impracticable su funcionamiento. Existe muchas formas de para poder resolver estas consideraciones políticas, que no se debe entender como organización administrativa.

Probablemente la mejor forma de organización administrativa, y de mayor estabilidad, sería la sanción de una ley de creación de la ANSMyA, que le brinde autoridad sobre alguna de estas condiciones, que además reúna las leyes existentes de salud mental, alcohol y adiciones y establezca a esta agencia como órgano de consulta obligatorio para el legislativo para futuras leyes al respecto.

4.1.1. Organización Ejecutiva

Para su gestión ejecutiva, la específica de su función, y la que define su valor intrínseco como institución, están aquellas áreas de trabajo que deberían desarrollarse hacia dentro de la entidad para brindar mejor calidad de salud mental al sistema de salud y a la población en general.

Estas áreas de trabajo ejecutivas serían:

• *Oficina de estadística y epidemiología en salud mental y adicciones*, que reúna la información de todas las jurisdicciones y subsistemas de salud, que realice estudios epidemiológicos sobre eventos que considere de interés o que demanden las diferentes jurisdicciones. Además de estudio de factores de riesgo, comorbilidad y condiciones de vida y de los cuatro determinantes de la salud. La importancia de un área de este tipo es crucial para tener información para poder planificar políticas en función de información que se genera y que además esas políticas sean específicas para cada región del país. Pero además un área así debe ser capaz de permitir que cada región del país pueda disponer de información sistematizada de lo que sucede en cada jurisdicción y en cada subsistema.

• *Oficina de calidad de atención de procesos de calidad de atención y de regulación de la gestión en salud mental* que desarrolle en los diferentes subsistemas de salud para cada jurisdicción del país, con indicadores de satisfacción de la población los procesos de atención y calidad. Consideren el tratamiento y cuidado apropiados para las per-

sonas con enfermedades y condiciones específicas. Alentar la adopción de las mejores prácticas para mejorar los resultados para todos. Y proporcionar una evaluación rigurosa e independiente de evidencia compleja para producir orientación y asesoramiento para la salud y la atención social. Un área como esta es importante ya que propiciaría que se implementen controles para administrar el riesgo dentro de las instituciones que prestan atención. Y fomentar el desarrollo de comités de auditoría de riesgos como un mecanismo crucial para apoyar al directorio en el cumplimiento de esta obligación, en los subsistemas de salud mental.

• *Oficina para del desarrollo recomendaciones para la innovación en la práctica de los profesionales de la salud mental*. Modelos de actualización y de reconversión del recurso humano y de la atención en salud mental. Información sobre cómo desarrollamos las directrices, guías clínicas, atención social. Un área de este tipo, encargada de lograr consensos con instituciones académicas y asociaciones científicas, para el desarrollo de guías de la práctica clínica, su modo de implementación. Por otro lado, al identificar necesidades de reconversión y falencias del recurso humano planificar con las instituciones académicas de formación modelos de capacitación, reconversión y formación, según las necesidades de cada región, y cada subsistema de salud mental.

• *Oficina del SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA (SAT)*, es un área sumamente importante que debe coordinar información en tiempo real sobre estupefacientes que estén circulando en el país, a través de aduanas, gendarmería, policías provinciales, justicia, policía de seguridad aeroportuaria, prefectura, policía federal, guardias de sanatorios, clínicas y hospitales y centros de toxicología. El propósito del esta oficina es contar con conocimiento de las sustancias circulantes, y sus posibles terapéuticas toxicológicas más eficaces inmediatas, para difundir a todo el sistema de salud. De este modo, las consecuencias agudas de las intoxicaciones por adicciones a sustancias, se verían reducidas y su tratamiento podría ser más específico y adecuado.

• *Oficina para la incorporación de nuevas tecnologías e investigación*. El desarrollo de recomendaciones de políticas de investigación, proyectos de desarrollo y salud digital. La incorporación de la tecnología requiere actualización y consideración de modos de incorporación permanente. Así como interactuar con los centros de investigación para potenciar la información que desarrolla la ANSMyA con los centros de investigación. El avance de las nuevas tecnologías y las necesi-

dades de la adaptación de estas requiere se desarrollen modelos adecuados para el sistema de salud mental argentino. Por otro lado la posibilidad de informar de las necesidades del sistema de salud mental al sistema de investigación y desarrollo probablemente permita potenciar resultados.

• *Oficina de promoción de la buena salud, buenas prácticas comunicacionales*. Es la encargada de la presencia en los medios y redes sociales, sitio web, consultas de la prensa, relaciones con la comunidad, atención social y comunitaria, enlace con pacientes y familiares, y desestigmatización. El desarrollo de un área de comunicación entendida y dirigida desde profesionales de la salud mental, y solo asesorada por profesionales de la comunicación, que además cumpla una función sanitaria que exceda lo comunicacional institucional, sino que el propósito es la comunicación sanitaria; esto es, difundir información para la salud, promocionar conductas saludables, brindar capacitación a los medios de comunicación, recibir y servir de enlace con los pacientes y familiares, ya que el manejo de redes facilita la recepción de contactos.

4.1.2. Organización administrativa

Una entidad de este tipo requiere una fuente de financiamiento propia, que le permita un funcionamiento autónomo, y que le permita una dinámica de planificación a mediano y largo plazo para poder observar frutos del proceso calidad y transformación del sistema de salud mental. Para ello el modo de descentralización administrativa para una entidad de este tipo con una personería jurídica propia y facultad de administrarse por sí mismas y con un patrimonio propio a partir de la asignación legal de recursos y que pueda autofinanciarse, sería ideal para que pueda lograr su cometido.

La administración propia le permitiría poder contratar a diferentes entes de investigación y desarrollo del estado, ya sean universitarios o de otra índole, para proyectos de investigación o estudios epidemiológicos diseñados y planificados en la ANSMyA, sin la necesidad de multiplicar estructuras de investigación y estudio ya existente en el estado, duplicando recurso.

También le permitiría gestionar y firmar acuerdos con compromisos explícitos con sociedades científicas y asociaciones profesionales, para el desarrollo, gestión y cumplimiento de directrices de práctica profesional.

La autarquía permitiría poder establecer normas de calidad y certificación para los prestadores de salud mental, ya sean estatales, de la seguridad social o privados. Estableciendo un modelo de certificación categorizarte, de modo que cada entidad se vea motivada a mejorar y superar su categorización. La certificación es la acreditación por la adopción de determinada norma de calidad que se adopta, y de ese modo se busca la mejora continua. La firma de convenios y contratos específicos requiere de autonomía administrativa.

Bibliografía consultada

Gaebel W, Kerst A, Janssen B, Becker T, Musalek M, Rössler W, Ruggeri M, Thornicroft G, Zielasek J, Stricker J. «EPA guidance on the quality of mental health services: A systematic meta-review and update of recommendations focusing on care coordination». *Eur Psychiatry*. 2020 Jul 24;63(1):e75. doi: 10.1192/j.eurpsy.2020.75. PMID: 32703326; PMCID: PMC7443789.

Launders N, Hayes JF, Price G, Osborn DP. «Clustering of physical health multimorbidity in people with severe mental illness: An accumulated prevalence analysis of United Kingdom primary care data». *PLoS Med.* 2022 Apr 20; 19 (4):e1003976. doi: 10.1371/journal.pmed.1003976. PMID: 35442948; PMCID: PMC9067697.

Röhricht F, Padmanabhan R, Binfield P, Mavji D, Barlow S. «Simple Mobile technology health management tool for people with severe mental illness: a randomised controlled feasibility trial». *BMC Psychiatry*. 2021 Jul 16;21(1):357. doi: 10.1186/s12888-021-03359-z. PMID: 34271902; PMCID: PMC8283992.

Cunningham R, Poppe K, Peterson D, Every-Palmer S, Soosay I, Jackson R. «Prediction of cardiovascular disease risk among people with severe mental illness: A cohort study». *PLoS One*. 2019 Sep 18;14(9):e0221521. doi: 10.1371/journal.pone.0221521. PMID: 31532772; PMCID: PMC6750572.

Reilly S, Planner C, Gask L, Hann M, Knowles S, Druss B, Lester H. «Collaborative care approaches for people with severe mental illness». *Cochrane Database Syst Rev*. 2013 Nov 4; (11):CD009531. doi: 10.1002/14651858.CD009531.pub2. PMID: 24190251.

Kilbourne AM, Beck K, Spaeth-Rublee B, Ramanuj P, O'Brien RW, Tomoyasu N, Pincus HA. «Measuring and improving the quality of mental health care: a global perspective». *World Psychiatry.* 2018 Feb; 17(1):30-38. doi: 10.1002/wps.20482. PMID: 29352529; PMCID: PMC5775149.

Seddon ME, Marshall MN, Campbell SM, Roland MO. «Systematic review of studies of quality of clinical care in general practice in the UK, Australia and New Zealand». *Qual Health Care*. 2001 Sep;10(3):152-8. doi: 10.1136/qhc.0100152... PMID: 11533422; PMCID: PMC1743427.

Ruggeri M. «Why measuring quality of mental health care is still an unmet challenge and how to meet it». *World Psychiatry*. 2018 Feb; 17(1):45-46. doi: 10.1002/wps.20488. PMID: 29352553; PMCID: PMC5775143.

Johansson IM, Lundman B. «Patients' experience of involuntary psychiatric care: good opportunities and great losses». *J Psychiatr Ment Health Nurs.* 2002 Dec; 9 (6):639-47. doi: 10.1046/j.1365-2850.2002.00547.x. PMID: 12472816.

Batbaatar E, Dorjdagva J, Luvsannyam A, Amenta P. «Conceptualisation of patient satisfaction: a systematic narrative literature review». *Perspect Public Health.* 2015 Sep;135(5):243-50. doi: 10.1177/1757913915594196. Epub 2015 Jul 17. PMID: 26187638.

XIX

Prevención social en adicciones

*Por **Jorgelina Devoto****

El principal objetivo de una política pública responsable debe ser sin dudas la prevención, la gran olvidada de nuestra época. Los niños y los jóvenes crecen y se desarrollan como personas en un mundo de incitación al consumo, a transgredir reglas y romper todos los límites posibles. La búsqueda del placer inmediato y efímero pasa a ser un objetivo primordial en la vida de jóvenes y adultos. En este punto crucial la sociedad tiene por delante una enorme encrucijada: mirar para otro lado o enfrentar el problema. En esa disyuntiva y el camino elegido va la vida de muchas personas.

La manera más profunda de afrontar nuestra situación actual implica pensar en términos de prevención social y comunitaria. No se trata de «campañas» pasajeras y oportunistas, sino de Programas de Prevención Integral en el ámbito familiar, educativo y comunitario. Es hora de decidir si seguiremos contando víctimas o empezamos a trabajar por la vida. El consumo, abuso y adicción es un fenómeno multicausal: en su

---

* *C.v. sintético de Jorgelina Devoto*. Lic. en Psicología (UBA), Master en Drogadependencia (USAL-Deusto, Bilbao, Doctora en Psicología. (USAL). Consultora en prevención de adicciones de talleres para padres, docentes y alumnos. Establecimientos educativos, CABA y Prov. de BA, Directora del Centro preventivo-asistencial de Marcos Paz, Secretaría de Prevención y Asistencia de las Adicciones de la Prov. de BA, Secretaria municipal de prevención de adicciones, Municipio de Marcos Paz (Prov. BA), Representante municipal de la Secretaría de Salud en la región sanitaria VII «B» Prov. de B.A., Coordinadora de la carrera de Técnico en Prevención de la Drogadependencia (USAL). Directora del Instituto de Prevención de las Adicciones, Facultad de Medicina-USAL y de la Maestría en Prevención y Asistencia de las Drogadependencias, profesora titular e investigadora principal, Miembro del Consejo Académico de la Facultad de Medicina. Miembro del Observatorio de Prevención del Narcotráfico (OPRENAR), Miembro del comité ético científico de la SEDRONAR, Miembro de la mesa de diálogo en adicciones del Gobierno de CABA. Miembro del Comité consultivo de la comisión de adicciones y narcotráfico de la Honorable Cámara de Diputados.

matriz se conjugan distintos factores biológicos, personales, familiares y sociales, para llegar a la enfermedad. Es en ese marco que se destacan los factores de riesgo y los factores de protección que actúan como defensas que favorecen la salud y el bienestar emocional, evitando las conductas de riesgo. Cuando se habla de «poblaciones de riesgo» de consumo de drogas, se refiere generalmente a sectores desprotegidos y con alta vulnerabilidad social. La escuela, la familia, las iglesias y las instituciones intermedias tienen un papel fundamental en el fortalecimiento de los factores protectores y es allí donde hay que dedicar los mayores esfuerzos de una política pública de prevención responsable y eficaz.

1. Diagnóstico de situación

El problema del consumo de sustancias psicoactivas legales e ilegales y las adicciones en general constituye un fenómeno complejo que tiene consecuencias adversas en la salud individual, la integración familiar, en el desarrollo y la estabilidad social de una comunidad. En la actualidad, es considerada una de las epidemias de mayor trascendencia social y más rápida propagación representando una grave amenaza para la salud y el bienestar de los seres humanos. La sociedad está inmersa en un contexto socio-cultural en el que las drogas tienen una presencia insoslayable y es por eso, precisamente, que se impone la necesidad de desarrollar políticas públicas de Prevención Social, Tratamiento y Rehabilitación en Adicciones. Las drogas cobran la vida de miles de personas cada año, con el consiguiente sufrimiento de las familias involucradas y con consecuencias en el desarrollo económico y social.

En la actualidad existen acciones aisladas pero no se desarrolla un Programa Integral de Prevención Nacional. Sostenemos que «*La prevención de las adicciones es y debe ser un objetivo fundamental como apuesta al futuro*».

En este momento de crisis por el que atraviesa nuestro país, tanto en el aspecto cultural, educativo, de salud, social y económico es urgente y necesario diseñar Políticas públicas acordes a la gravedad de la situación.

Nos encontramos ante una situación enormemente preocupante que se expresa en lo que denominamos CIRCUITO CONTEXTUAL NEGATIVO cuyas características son:

1) Aumento de la oferta;
2) Mayor accesibilidad a las sustancias legales e ilegales;
3) Disminución la alarma social;
4) Disminución de la percepción de riesgos;
5) Disminución de la edad de inicio;
6) Aumento de daños físicos psicológicos y sociales;
7) Disminución de la demanda de tratamiento o retraso de la consulta;
8) Mayores consecuencias sobre la salud individual, familiar y pública.

Todas estas características traen como resultado un aumento exponencial de los diferentes consumos.

2. Criterios de prevención

La Prevención como Modelo Conceptual implica pensar y actuar sobre una realidad determinada con el fin de evitar que se produzcan situaciones no deseadas, o bien anticiparse y generar condiciones favorables a un amplio criterio de salud. Desde el punto de vista del conocimiento vulgar sobre el término salud, en general se considera que prevenir es instrumentar los medios necesarios para evitar enfermedades. Prevenir también es favorecer que las personas puedan desarrollar al máximo sus potencialidades. Se declama la importancia de la mirada preventiva, aunque en la práctica esto no suele cumplirse como objetivo prioritario. Prevenir es anticipar y a la vez evitar aquello que perjudica la salud de la población. No significa solamente informar, ya que la información es un elemento necesario pero no suficiente para una prevención eficaz. Prevenir es orientar la conducta, modificar opiniones creencias y hábitos de vida hacia criterios más saludables. Implica la participación activa de las personas y los grupos en el desarrollo de un diagnóstico participativo y comunitario.

El tema de la prevención será abordado adecuadamente en la medida en que se enfoque la problemática de las adicciones de modo integral no sólo desde las distintas disciplinas aisladas sino desde su articulación. El enfoque preventivo eficaz considera que pensar y actuar interdisciplinariamente es preventivo en sí mismo. Complejiza el fenómeno y busca una respuesta más adecuada y certera a una realidad multicausal que se manifiesta en distintas dimensiones de la vida huma-

na (bio-psico-social-espiritual) Cuanto mayor compromiso de involucrarse existe en la comunidad, mejores resultados preventivos se obtienen.

En síntesis, la Prevención integral comunitaria:

- Promueve el autocuidado y el compromiso con la vida y con el otro
- Está centrada en las personas
- Respeta las necesidades de cada población
- Fomenta el desarrollo personal y social
- Genera participación comunitaria
- Privilegia la solidaridad contra el individualismo

2.1. Prevención integral interdisciplinaria

Desde distintas ciencias se ha intentado abordar la problemática de las adicciones de acuerdo con la mirada parcial que cada disciplina tiene sobre la realidad. El concepto de «complejidad» se adapta exactamente a la mirada que hoy en día se sostiene desde la academia, la práctica profesional y la formación de recursos humanos. Solo la articulación de los distintos actores sociales, de los científicos y de las políticas públicas pueden brindar la mirada integradora necesaria e indispensable para comprender el fenómeno en toda su dimensión antropológica, histórica, neurobiológica, psicológica, social y espiritual.

Es por ello que se hace urgente que los responsables de las distintas áreas de Gobierno trabajen de manera articulada en la elaboración de Programas Preventivos, en articulaciones intersectoriales e interministeriales.

Siguiendo los lineamientos expresados en el Documento Propuestas de políticas Públicas Integrales para la Prevención del Avance del Narcotráfico del OPRENAR, compartimos los conceptos más destacados de este trabajo.

Las prácticas preventivas requieren de una mirada estratégica. Las estrategias de prevención como acciones permanentes para la generación de relaciones evidentes, entre los actores, las instituciones y las comunidades clave de nuestra sociedad, y de relaciones inéditas entre múltiples territorios, paradigmas, disciplinas, abordajes, etc., que faciliten la conformación de redes sociales entre personas capaces de estar a la altura de la escala del desafío que la prevención de adicciones viene

planteando en las últimas décadas a nivel local, regional y mundial. Los desafíos frente a los que se halla la sociedad actual necesitan de la conformación de múltiples redes sociales preventoras, porque la prevención no es materia de una sola disciplina, de la buena voluntad, de la acción aislada de un solo signo político, de la reducción al debate ideológico, o de una cruzada providencial de iluminados. Es necesario realizar una acción preventiva integral que involucre todos los actores sociales en ámbitos públicos y privados.

Un Programa Integral de Prevención Social debe abarcar tres niveles de prevención: **Universal, Selectiva e Indicada**.

La *prevención universal* debe generar acciones que lleguen a toda la población a través de un marketing social preventivo, de acuerdo a las líneas evolutivas críticas y a las personas, grupos y sectores sociales más vulnerables.

La *prevención selectiva* trabajará sobre los grupos epidemiológicos de riesgo y que ya han tomado contacto con las sustancias.

La *prevención indicada* se dirige a personas con consumo y con rasgos asociados: violencia, síntomas psiquiátricos, conflictos legales, etc.

Toda acción preventiva debe tender a fortalecer el tejido social de la comunidad implicando, desde las pequeñas organizaciones culturales hasta las instituciones educativas y religiosas. Fortificar la red de instituciones permite, con la formación del capital humano, formar una masa crítica de ciudadanos y organizaciones capaces de enfrentar la aceptación social creciente y la minimización de los daños asociados a las conductas adictivas. Se busca romper con la ausencia de los adultos representados en un Estado anómico y ausente. Todo este proceso necesita de un profundo objetivo preventivo que coloque en la agenda pública el problema de las drogas y una alternativa de salud. El marketing social preventivo se agrega a los conceptos indicados anteriormente: Capital social y humano, formación de una masa crítica, promoción de una cultura adversa al consumo, constitución y capacitación de un tejido institucional y resiliencia comunitaria. Es necesario trabajar sobre las representaciones sociales de la comunidad acerca de las adicciones y dándole al problema la posibilidad cierta de solución y de baja en la prevalencia del mismo. Requiere del compromiso de múltiples sujetos preventores actuando en común, en forma permanente y en múltiples territorios y en diversos planos articulados.

- Programas en el Ámbito de la Comunidad Educativa: familias, alumnos, docentes y profesionales de la educación.
- Programa para el Ámbito Educativo No formal-Instituciones de la Comunidad.
- Programa de Formación en el Ámbito de la Salud Mental y en los Sistemas de Atención Primaria y Trabajo Social Comunitario.
- Programa de Formación en el Ámbito Comunitario y Familiar: Instituciones deportivas, Voluntariado, Instituciones Religiosas.
- Programa del Ámbito de Medios de Comunicación Social.
- Programa en el Ámbito específico de los Profesionales de la Salud: médicos, psicólogos, enfermeros, etc.
- Programa para el Ámbito Laboral.
- Programa de Gerenciamiento y Gestión de Organizaciones de Instituciones de Salud y Tratamiento de Adicciones.

En síntesis, todo *Programa de Formación* debe tener como objetivos:

1. Comprender el fenómeno de las drogas en sus múltiples manifestaciones desde un enfoque interdisciplinario, de complejidad y de redes sociales.
2. Conceptualizar los aspectos problemáticos de las drogas desde lo físico, lo psíquico, lo social y lo espiritual.
3. Transmitir el conocimiento adecuado y sistematizado de los principios de intervención en drogadependencias (métodos y técnicas).
4. Adquirir el entrenamiento adecuado para participar en equipos interdisciplinarios de apoyo, asesoramiento, intervención, planificación y evaluación de programas integrales de prevención y/o asistencia.

Todos los ámbitos de la prevención son importantes. A continuación se desarrollarán en detalle algunos de los que consideramos prioritarios.

3. Prevención en el ámbito educativo

El Ministerio de Educación de la Nación, las Instituciones Educativas, el CONSUDEC, la Pas ora Naciona so re Adicciones y su Co isi n E isco a , los Académicos y la Comunidad Educativa en general han impulsado la elaboración, promulgación e implementación de la Ley Nacional 26.586 cuyos con-

ceptos más importantes se destacan en el texto de la ley. Es importante analizar su texto y constatar si se ha cumplido con su implementación.

> ARTICULO 1º — Toda persona tiene derecho a formarse para tener una vida digna vivida en libertad y es en la familia y en el ámbito educativo que se deben promover los valores, actitudes y hábitos de vida que permitan desarrollar una verdadera educación para la salud y la vida.
>
> ARTICULO 2º — Créase el Programa Nacional de Educación y Prevención sobre las Adicciones y el Consumo Indebido de Drogas en el ámbito del Ministerio de Educación, con responsabilidades concurrentes del Ministerio de Salud, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, en coordinación con la SEDRONAR o el organismo que tenga a su cargo las competencias en materia de prevención de las adicciones.
>
> ARTICULO 3º — El presente programa tiene como objeto orientar las prácticas educativas para trabajar en la educación y prevención sobre las adicciones y el consumo indebido de drogas, en todas las modalidades y niveles del Sistema Educativo Nacional.
>
> ARTICULO 4º — Son objetivos del Programa Nacional de Educación y Prevención sobre las Adicciones y el Consumo Indebido de Drogas: a) Contribuir a formar personas que funden sus comportamientos y hábitos de vida en valores trascendentes que la ayuden a descubrir el sentido de respeto de sí misma, de libertad, de responsabilidad, de búsqueda del bien común y que puedan construir un juicio crítico, acerca de los mensajes que desde los medios de comunicación, fomentan la resolución de malestares o la mejora del rendimiento a través del consumo de sustancias; b) Diseñar e implementar acciones interdisciplinarias de educación y prevención sobre las adicciones, el consumo indebido de drogas en el ámbito educativo formal, de manera gradual, integral, continua y sistemática; c) Capacitar al personal docente y no docente de la institución escolar para educar para la salud y para la vida, en el marco de la libertad de enseñanza, de forma tal que los niños, niñas y adolescentes, desarrollen una personalidad que les permita afrontar con confianza los desafíos de la vida y los ayuden a construir proyectos personales y colectivos. Ofrecer a los demás miembros de la comunidad educativa espacios apropiados con la misma orientación; d) Complementar esta tarea con la difusión de medidas preventivas, que ayuden a orientar comportamientos y evitar situaciones de riesgo, incluyendo la revisión crítica de actitudes dentro del propio sistema educativo; e) Promover la vinculación con distintos sectores e instituciones, con el propósito de sensibilizar a la sociedad toda, sobre la necesidad de actuar conjuntamente en la prevención de

esta enfermedad bio-psico-social y espiritual; f) Fomentar la realización de actividades con la finalidad de apoyar a las familias en su tarea educativa, en el contexto de un entorno afectivo y formativo que ayude a crecer en el desarrollo de la voluntad, la libertad, la responsabilidad, el razonamiento y el juicio crítico, instando al acompañamiento familiar permanente, en el proceso de detección, tratamiento y seguimiento del consumo indebido de drogas; g) Fomentar la no discriminación de las personas con conductas adictivas.

Con el objetivo de cumplimentar con la Ley Nº 26.586, que crea el Programa Nacional de Educación y Prevención sobre las Adicciones y el Consumo Indebido de Drogas en el ámbito del Ministerio de Educación, el Consejo Federal de Educación aprobó la resolución CFE N° 256/15, que aborda esta problemática en el ámbito educativo. Asimismo, la Resolución aprueba los Lineamientos Curriculares para la Prevención de las Adicciones, indicados también en la Ley, para su implementación en todas las escuelas de los niveles de enseñanza obligatoria, así como también de cumplimiento en relación a los programas y actividades que las jurisdicciones tengan en aplicación.

Desde su creación, el Programa se propone orientar las prácticas educativas para trabajar en la prevención de las adicciones y el consumo de drogas en todos los niveles y modalidades del sistema educativo nacional.

En síntesis, si bien la Ley fue Promulgada en el año 2009 y Reglamentada en 2010, todavía no se ha cumplido en todos los ámbitos educativos con su implementación. Reiteramos que el texto de la Ley define con precisión cuál debería ser el espíritu de un Programa de Prevención en todos los niveles de la educación. Es necesario ponerla en el centro de atención para que su cumplimiento sea efectivo. De nada sirve tener una buena Ley si no se aplica en la práctica.

4. Prevención en el ámbito comunitario

4.1 Prevención en el ámbito laboral

El ámbito Laboral se encuentra en la actualidad en el foco de atención sobre el aumento de los consumos de sustancias y las adicciones comportamentales. Es por esta razón que diferentes Empresas Públicas y Privadas comienzan a desarrollar Proyectos de Prevención ligados a la responsabilidad empresarial y al cuidado de la salud de los empleados.

La intervención en prevención de las drogadependencias y adicciones en el ámbito laboral debe gestionarse desde un enfoque de creación de climas saludables en las empresas. Este planteamiento lleva, necesariamente, a realizar medidas tanto de educación y promoción para la salud de los trabajadores, como de optimización de las condiciones y medio ambiente de trabajo para mejorar la calidad de vida.

El esquema clínico tradicional de intervención se ha centrado con exclusividad en responsabilizar al trabajador de sus problemas, o de realizar medidas individuales, no interviniendo sobre el medio ambiente de trabajo. Sin embargo, mientras no se eliminen o mejoren determinadas condiciones laborales que puedan ser factores de riesgo para la salud, lo único que se conseguirá es sustituir síntomas y provocar recaídas o agotamiento de la persona.

Las condiciones adversas en las que en muchos casos se trabaja junto al consumo de drogas, afecta negativamente a la salud de los trabajadores y a la actividad de la empresa. Por ello, los programas de prevención en adicciones se deben plantear enmarcados en la educación para la salud, en la prevención de riesgos laborales y en la reducción de daños asociados al consumo.

Teniendo en cuenta las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la trayectoria seguida en este campo, es necesario que, desde los Responsables Políticos del mundo del trabajo una propongan un Programa de Prevención de Adicciones en el Ámbito Laboral con el fin de garantizar información, asesoramiento y formación de los trabajadores en general y conseguir la rehabilitación e integración sociolaboral de aquellos que se encuentren afectados por las adicciones. En especial:

- Programas específicos de prevención, asistencia y reinserción en el ámbito laboral, a incluir en la negociación colectiva.
- Programas de salud laboral que incluyan actividades informativas y de formación de los trabajadores y empresarios en los problemas derivados del consumo de drogas.
- En el diseño, ejecución y evaluación de dichos programas se fomentará en cada empresa la participación de los sindicatos, empresarios, servicios médicos de empresa y comité de seguridad y salud. Asimismo deben apoyarse las acciones informativas que, por su cuenta realicen las Empresas y Sindicatos.

Para desarrollar estos Programas debe considerarse al mundo laboral como espacio privilegiado para realizar acciones informativas y formativas de Prevención Universal. A la vez que deben programarse planes específicos para aquellas empresas que representen mayor vulnerabilidad frente a la consecuencia negativa de los consumos (por ej. Empresas de petróleo y gas).

El objetivo de un programa específico de Prevención Laboral es mejorar la calidad de vida y la capacidad de cuidado personal de los trabajadores y los profesionales intervinientes.

Redunda en beneficio de la salud personal y comunitaria. Además de la importancia de velar por el bienestar general, las empresas deberían estar obligadas por Ley a realizarlos. El análisis de costo-beneficio sustenta positivamente la propuesta. Entre los fundamentos de este análisis podemos mencionar: la reducción de la siniestralidad laboral, el incremento de la calidad del trabajo, la disminución del ausentismo y la reducción de riesgos y daños provocados por el consumo.

4.2. Prevención del embarazo adolescente y consumo de alcohol

En los últimos años se ha producido un incremento notorio en el consumo de alcohol por parte de la población y particularmente en la franja etaria de la adolescencia. La cultura imperante en nuestra sociedad favorece el consumo de distintas sustancias psicoactivas y especialmente del alcohol. Las últimas investigaciones muestran que aumenta el consumo, disminuye la alarma social y se minimizan los riesgos del mismo. Asimismo ha bajado la edad de inicio del consumo y se ha incrementado de manera manifiesta en la población femenina. Este panorama nos obliga a pensar en la importancia de abordar la problemática de consumo de alcohol en el embarazo, sobre todo en el embarazo adolescente. No se desarrollan políticas de prevención que alerten a las mujeres jóvenes de los riesgos y las consecuencias del consumo de alcohol en el niño a nacer.

Si tenemos en cuenta estos factores contextuales: Aumento del consumo abusivo, en población adolescente y aumento del consumo femenino, debemos establecer que nos encontramos frente a un problema en crecimiento. En una investigación realizada hace unos años por el Ministerio de Salud de la Ciudad de Buenos Aires, los resultados arrojan como dato que más del 12% de la muestra de la población embarazada

cree que se pueden ingerir alcohol durante el embarazo y que el 1.69% de las encuestadas desconoce si es dañino o no. De la muestra encuestada que consumió alcohol: un 59% lo hizo durante el primer trimestre del embarazo; de las menores de 18 años el 28,57% continuó la ingesta más allá del primer trimestre.

Si pensamos en las consecuencias sobre la salud del niño, los especialistas en el tema afirman que existe un Síndrome Alcohólico Fetal (SAF), producto del consumo abusivo de alcohol durante el embarazo, que provoca consecuencias físicas y neurológicas severas. El niño presentará retraso en su maduración y crecimiento y, a futuro, dificultades en su desarrollo intelectual a la vez que existe un Síndrome de Abstinencia del Alcohol en el recién nacido cuando la madre consume durante el embarazo.

Los estudios muestran que no hay una dosis umbral mínima para los efectos del alcohol en el feto, por lo cual se recomienda la abstinencia total de alcohol durante el embarazo. Inclusive se ha comprobado que también existe un efecto a futuro aún dentro de parámetros de consumo moderado por parte de la madre. Muchas dificultades a futuro podrían evitarse si se sensibilizara a la población de mujeres en edad fértil sobre este tema. Aún en el ámbito de los Agentes de Salud existe todavía un desconocimiento sobre el tema, o la creencia que una baja cantidad o el consumo social de alcohol no producirá consecuencias durante la gestación. Algunos profesionales de la salud manifiestan que no indagan sobre este tema en la consultas. Si no conocemos esta realidad tampoco podremos actuar sobre ella.

Frente a este diagnóstico de la situación actual podemos actuar preventivamente. Algunas de las acciones que deberían implementarse incluyen el trabajo con profesionales de la Salud en general, capacitando a los equipos con un abordaje interdisciplinario para comprender y elaborar estrategias de trabajo en esta problemática. También en el Ámbito Educativo debe incluirse esta temática en la escuela Secundaria ya que es en esta edad en la que comienza el consumo y las relaciones sexuales. No hablar del tema no es una solución y sólo agrava el problema.

El mensaje a los responsables políticos en Educación, Salud y Desarrollo Social implica enfatizar la necesidad de:

Cuidar y proteger a los niños es una responsabilidad insoslayable de una comunidad saludable. Es tarea de las Instituciones Públicas y los profesionales sensibilizar, capacitar y acompañar para prevenir, asegurando a los niños su derecho a un futuro mejor.

4.3. Prevención de la ludopatía y del uso de nuevas tecnologías

En la actualidad se ha estudiado profundamente la explosión de distintas adicciones. Se utiliza la palabra «explosión» como símbolo de su aparición descontrolada y masiva con una expansión preocupante. El aumento del consumo y de las consecuencias individuales, familiares y sociales de diferentes sustancias psicoactivas, se ha transformado en un problema reconocido por la sociedad como prioritario. La conducta adictiva se caracteriza por la compulsión, la imposibilidad de suspender el consumo y la afectación de las distintas áreas de desempeño de la persona. Se ha estudiado con gran detalle cómo deben abordarse la prevención y el tratamiento de las adicciones a sustancias psico-activas (PSA) pero aún no se dimensiona en su real incidencia la importancia de considerar las Adicciones Conductuales con el mismo nivel de profundidad y preocupación.

Adicciones Conductuales, también llamadas ***Comportamentales***, se consideran aquellas en las que el objeto de consumo no es una sustancia (lo que se conoce como drogadependencia) sino una conducta relacionada con un objeto. Cuando ese objeto al que la persona pone en el centro de su vida es el Juego, la conducta adictiva es llamada «Ludopatía». Cuando la adicción se relaciona con la tecnología y las redes sociales se considera ***Adicción a las TIC`S o Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación.*** Ambas se relacionan íntimamente ya que en la actualidad gran parte del juego se desarrolla a través de Redes de Tecnología por Internet como Juegos en Red y Apuestas on-line.

Vivimos en una sociedad que impulsa conductas adictivas, que propone soluciones fáciles e inmediatas a los problemas y facilita «escapes» tóxicos o comportamentales desde edades muy tempranas.

Es necesario desarrollar ***Programas Preventivos para Adicciones Comportamentales***, sobre todo Ludopatía y Adicción a las Tics, a los fines de concientizar y sensibilizar a la acerca de los síntomas de alerta de dicha problemática y las consecuencias en trastornos psicofísicos y socioeducativos que pueden derivar en abuso o dependencia. Ya que en la actualidad es imposible abstraerse del uso de las TICs, es necesario promover su buen uso.

El resultado de diversas investigaciones sobre adicciones Comportamentales muestra baja percepción de riesgo y ausencia de alarma so-

cial, tanto de los jóvenes como de los adultos. Cuando las familias tienen conciencia de la problemática no saben, por lo general, de qué estrategias valerse para modificarla. Muchas veces al adulto se le hace difícil acompañar al joven porque ellos mismos están inmersos en el problema; evidencian estar, cada vez más, pendientes de sus celulares, formando parte del estilo de vida actual.

Por todo esto, se hace necesaria la reflexión sobre los peligros y desafíos que Internet genera, sobre todo en adolescentes y jóvenes. Los padres necesitan contar con espacios de reflexión para poder acompañar el desempeño dentro de este nuevo ámbito de socialización y sociabilidad. Cabe también señalar que, hasta el momento, no se han desarrollado dispositivos asistenciales específicos que respondan al tratamiento de conductas adictivas en relación a las TICs, conductas que se consideran en alarmante aumento.

El desafío del momento es cómo crear instancias de uso crítico y creativo de los nuevos medios de información y comunicación. Debemos reconocerlos como necesarios y valiosos, a la vez que analizar cuáles son las mejores maneras de su uso para evitar que se transformen en un factor de riesgo para las conductas adictivas.

4.3.1. Espacios preventivos y factores de protección

- Crear instancias de uso crítico y creativo de los nuevos medios de información y comunicación.
- Es necesario reconocerlos como necesarios y valiosos a la vez que analizar cuáles son las mejores maneras de su uso para evitar que se transformen en un factor de riesgo para las conductas adictivas.

4.4. Propuesta preventiva

- Promover la reflexión sobre los peligros y desafíos que Internet genera, sobre todo en adolescentes y jóvenes.
- Los padres necesitan contar con espacios de intercambio para poder acompañar el desempeño dentro de este nuevo ámbito de socialización y sociabilidad.
- Hasta el momento, no se han desarrollado suficientes dispositivos asistenciales específicos que respondan al tratamiento de conductas adictivas en relación a las TICs, conductas que se consideran en alarmante aumento.

4.5. Prevención en medios de comunicación y publicidad

Los Medios de Comunicación ocupan un papel relevante en el desarrollo de las opiniones, creencias y actitudes que tiene una cultura. Los niños y adolescentes son la población más vulnerable, son permeables a los mandatos del consumo y las modas que se imponen como indispensables para pertenecer a un grupo social.

Desde distintas organizaciones expertas en la temática del consumo se ha trabajado para orientar y reglamentar la publicidad del alcohol y el juego, cuyo consumo es legal para los adultos, sobre todo analizando el impacto que causa en la población juvenil.

Desde la Comisión de Adicciones de la honorable Cámara de Diputados de la Nación fueron convocados un grupo de destacados expertos para analizar propuestas de prevención destinadas a medios de Comunicación. Detallamos a continuación algunas de las reflexiones que se presentaron:

4.4.1. Campañas de publicidad

Se considera que las campañas de publicidad deben prestar atención a sus slogans publicitarios en la medida que, desde caramelos hasta bebidas alcohólicas, ejercen y forman parte de una presión social feroz en donde el individuo logra sentirse bien, estar feliz, conseguir una cita o un logro, a través de la ingesta de cierta bebida o la compra de un bien material. Entendemos que vivimos en una sociedad de consumo, pero se puede actuar frente a algunos excesos. Uno de ellos es la presencia cotidiana e indiscriminada de publicidad de alcohol, por todos los medios en horarios aptos para todo público. La Ley Nacional de Lucha Contra el Alcoholismo (24.788), solo establece como necesario la presencia de la leyenda «Beber con moderación, prohibida su venta a menores de 18 años», disposición que resulta insuficiente para una problemática tan compleja, profunda y cuyo impacto en la salud de la población general es realmente alarmante.

Los medicamentos de venta libre se han transformado en una gran oferta del mercado descuidando el impacto que su uso descontrolado tiene en la salud, ya que fomentan su consumo sin supervisión médica. La publicidad invita al uso cotidiano de ciertos medicamentos que pueden producir severos daños, riesgo potencial que no se condice con su

presencia en las góndolas de cadenas de farmacias. Este tipo de campañas fomentan la automedicación indiscriminada dejando al individuo a la deriva frente a sus potenciales efectos no deseados y además fomentan la cultura de consumo. En la actualidad se ha multiplicado exponencialmente el uso y abuso de medicamentos sin que se reglamente y controle la publicidad sobre los mismos.

En diferentes investigaciones sobre la influencia de la publicidad y los medios de comunicación en el consumo de diferentes sustancias se concluye que la publicidad puede ser promotora del consumo por las siguientes características y los efectos que produce en los niños y adolescentes:

- penetración masiva sin control del adulto;
- presentación de modelos de identificación negativos;
- ruptura de los límites y desafío a las normas;
- invitación a la transgresión;
- favorecer la pérdida del control;
- aumento de la tolerancia social;
- incentivación al consumo.

4.6. Prevención en el ámbito familiar

La familia es la primera educadora en la vida de un niño y es el espacio más importante de socialización, transmisión de valores, establecimiento de normas y, en síntesis es la transmisora fundamental de la cultura.

Las funciones de toda familia, entendiendo como tal al grupo humano más cercano que rodea a un niño en su desarrollo, pueden sintetizarse en cuanto debe ser transmisora de hábitos saludables.

Factores de protección que brinda la familia:

- Crianza.
- Cuidado.
- Amor.
- Protección.
- Aceptación.
- Socialización.

Cuando se trabaja con familias desde una mirada preventiva es necesario:

- Destacar el rol primordial de la familia como educadora.
- Desarrollar una mirada crítica que permita problematizar y operar sobre las causas de los problemas.
- Modificar actitudes de negación y/o expulsión acerca de la problemática por otras de respeto, cuidado y contención.

Un Programa Preventivo destinado a familias debe:

- Brindar herramientas prácticas a los padres para abordar el tema de los consumos con sus hijos.
- Transmitir los aspectos médico-psico-sociales del consumo de sustancias.
- Instalar en la sociedad la mirada preventiva y del cuidado de la salud.
- Favorecer espacios de diálogo y reflexión sobre el papel del ámbito familiar en la prevención y el acompañamiento de los jóvenes.

Propuesta

La familia es el ámbito privilegiado para favorecer conductas saludables:

- Fortalece la mirada reflexiva y crítica.
- Comparte espacios sanos de esparcimiento.
- Educa en la capacidad de enfrentar la presión social y del grupo de pares.
- Brinda confianza y sostiene una escucha afectuosa y activa.

Existen muchas Instituciones de la comunidad que pueden trabajar con las familias, tales como la escuela, el club deportivo, la parroquia, el centro barrial, y es necesario comprometer a estos actores sociales tan importantes para desarrollar en esos espacios programas de prevención.

Conclusión

Las adicciones se han transformado en un fenómeno mundial de alta relevancia para la salud de las personas y sus entornos. Al tratarse de un fenómeno complejo bio-psico-social y espiritual afecta todos los ám-

bitos de la vida personal, familiar y social y se transforma también en un tema de Salud Pública. No puede comprenderse con una sola mirada ni desde una sola disciplina, por lo cual también es un fenómeno de abordaje interdisciplinario. Se requiere la formación de los Profesionales de las Ciencias de la Salud, de la Educación, de las Ciencias Sociales y Jurídicas, etc. Es preventivo fomentar la formación de los Profesionales en el tema para que cada uno, desde su ámbito específico, sea capaz de comprender la transversalidad de esta problemática.

Hacer un buen diagnóstico situacional e integral es responsabilidad de los Organismos Públicos que deben ocuparse de este tema. Luego del diagnóstico, basado en evidencia científica, deberán implementarse las mejores estrategias posibles para desarrollar en y con la Comunidad. La Prevención Social, en cada uno de los espacios específicos, es la mejor herramienta para proteger la Salud individual y la Salud Social de la población, y éste es el mayor desafío que deben afrontar los responsables de cada una de las áreas Gubernamentales en cada gestión. También es responsabilidad de la Ciudadanía exigir que se realicen las acciones adecuadas de protección y cuidado de toda la población pero sobre todo de los niños y jóvenes, futuro de nuestro País.

Referencias bibliográficas

1° Encuentro anual de familias. Dirección General de Desarrollo Familiar. Gob. de la Ciudad de Buenos Aires, 2016.

Documento objetivos para el desarrollo sustentable 2030. Ungass, 2016.

Plan nacional de reducción de la demanda de drogas. Secretaría de Programación para la Prevención de la SEDRONAR. *Drogadicción y la lucha contra el narcotráfico* (2016/2020).

Comas, D.; Espín Maroín, M. Ramírez Coicoechea. *Fundamentos teóricos en prevención. Grupo Interdisciplinar sobre drogas*, Madrid, Ed. Fundamentos.

LEY 26.586. Programa Nacional de Educación y Prevención sobre las Adicciones y el Consumo Indebido de Drogas. Honorable Congreso de la Nación Argentina. (2009).

González, E., *Tratado sobre adicciones***,** Erga Omnes, 2020.

Waisman, M. y Calero, S.; *Adicciones, juego patológico y otras adicciones conductuales*. Editorial Médica Panamericana, 2021.

Waisman, M., Benabarre Hernández, A. *Adicciones. Uso de sustancias psicoactivas y presentaciones clínicas de la enfermedad adictiva*, Ed. Médica Panamericana, 2017.

OPRENAR. *Propuestas de políticas públicas integrales para la prevención del avance del narcotráfico*. Buenos Aires, 2015 y 2018.

Documentos de la Comisión Nacional de la Pastoral de Adicciones y Drogadependencia.

Hogar de Cristo. *Documento: Drogas y adicciones, la otra pandemia.*

Presentación del Programa general de prevención para establecimientos educativos. Buenos Aires, CONSUDEC. *Pastoral Nacional sobre Adicciones*. Comisión Episcopal, 2018.

XX

Las residencias médicas

Por ***Raúl Valdez y Corina Busso****

Reseña histórica

Las residencias médicas nacieron para dar respuesta a la necesidad de que la enseñanza de la medicina del joven recién graduado tuviera una forma ordenada y sistematizada. La medicina se enseñó y aprendió siempre sobre la base de la virtuosa dupla del maestro y el discípulo. Lo que aportó el modelo de las residencias fue que este proceso de enseñanza-aprendizaje estuviera estructurado como programa educativo de posgrado, con un ingreso basado en los méritos del postulante (examen de residencias) y respaldado muy especialmente por los hospitales docentes asociados a las escuelas de Medicina. De este concepto se desprende el valor medular de las residencias: son programas educativos para jóvenes médicos recién graduados que le permiten completar su formación de grado. Las residencias se reconocen como el mayor progreso en educación médica en la historia de la medicina[2] y se considera que el doctor William Osler (1849-1919), del hospital Johns Hopkins, fue el promotor e inventor de las residencias médicas y de las pasantías clínicas como modelo de aprendizaje en el cual el enfermo ocupa el lugar central.

---

* *C.v. sintético de Raúl Valdez.* Médico y doctor en Medicina (UBA), Decano de la Facultad de Ciencias Biomédicas de la Universidad Austral, Miembro de Número de la Academia Nacional de Medicina.

C.v. sintético de Corina Busso. Médica especialista en Clínica Médica y Dermatología (UBA), Magíster en Investigaciones Clínicas y Farmacológicas de la Universidad Austral, Jefa del Servicio de Dermatología del Hospital Universitario Austral, Profesora Adjunta de Dermatología de la Facultad de Ciencias Biomédicas de la Universidad Austral, Directora de la Carrera de Especialización en Dermatología de la Facultad de Ciencias Biomédicas de la Universidad Austral.

2. Palavecino, M. y Pellegrini, C. «El sistema de médicos residentes: año 2020», en *Rev Arg Cir 2020*; 112(4):368-379.

El hospital docente, también denominado «hospital universitario» u «hospital escuela» es un componente fundamental en la ecuación, dado que representa el ámbito natural para la enseñanza de la medicina. Así lo señaló, en 1910, Abraham Flexner, quien remarcó aquellas ventajas que ofrece el hospital con vocación docente frente al hospital exclusivamente asistencial o de comunidad.[3] En el primero, suelen combinarse de forma armónica y virtuosa la asistencia, la docencia y la investigación. Por estar asociado a una escuela de Medicina o universidad, en el hospital docente conviven alumnos de grado, alumnos de posgrado e, idealmente, profesionales a tiempo completo, lo que genera una dinámica única que se conoce como «vida hospitalaria», donde cada paciente es una oportunidad de aprendizaje, tanto para el joven médico como para el experimentado, a quien, además, se le demanda de forma natural y espontánea que sea generoso con sus saberes.

En ese ámbito natural al que denominamos «vida hospitalaria», conviven también espacios formales de enseñanza, tales como las clases y los ateneos, con espacios informales y de currículo oculto, tales como las interconsultas interdisciplinarias de «todos los días», consultas de pasillo, modelos de actitudes y encuentros casuales en donde se discute y se evalúa a un paciente de manera permanente y altruista. Esto suele ser «invisible» para los pacientes y para quienes no «viven» o conocen el hospital; sin embargo, es fundamental en la enseñanza de la medicina. Así se fueron modelando las residencias médicas en el mundo.

En la Argentina, fue pionero en este modelo el doctor Tiburcio Padilla, quien, en 1944, creó las primeras residencias en la Cátedra de Semiología. Le siguieron destacados médicos que supieron entender y promover las residencias clínicas y quirúrgicas, como Alberto Taquini, Alfredo Lanari, Mario Brea, Jorge Firmat, Juan Garrahan, Egidio Mazzei, Augusto Moreno, Carlos Gianantonio, Ezequiel Holmberg, Andrés Santas y tantos otros que, en la década de 1950, contribuyeron a la enseñanza de la medicina.[4] Además de pioneros fueron patriotas, ya que, luego de haberse formado en el exterior, regresaron a su país a devolver cuanto habían aprendido y recibido.

---

3. Flexer, A. «Medical Education in the United States and Canada. A report to the Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching», Bulletin N° 4. Boston, Mass: Updyke: 1910. Consulta en línea https://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Carnegie_Flexner_Report.djvu

4. Borrel Bentz, R. M. *La educación médica de postgrado en la Argentina*: el desafío de una nueva práctica educativa. OPS. 2005, cap. 3.

¿Qué son las residencias médicas?

Originalmente vinculadas solo a la medicina, hoy las residencias se han extendido como modelos educativos a otras disciplinas de la salud, como la enfermería, la kinesiología, la bioquímica, la psicología, etc. Cuando hablemos aquí de las residencias, lo haremos bajo esa mirada amplia para todo el equipo de salud.

Existen varias definiciones de residencia, y de esas definiciones podemos desglosar diferentes conceptos que explican la dinámica de una residencia, pero remarcando siempre que se trata de programas educativos de posgrado en salud que se siguen para completar la formación de grado. Y es allí donde se unen en forma ventajosa y sinérgica el hospital docente, el equipo médico formador y el aprendiz.

Elegiremos dos definiciones para el desglose, ambas formuladas mediante resoluciones del Ministerio de Salud: la correspondiente a la Resolución 1778 del año 1961 y aquella que figura en la Resolución 389 del año 1989.

Resolución 1178/61: «sistema de educación profesional para graduados en escuelas médicas, con capacitación en servicio, a tiempo completo y en un plazo determinado, a fin de prepararlos para la práctica integral, técnica y social de una especialidad».[5]

Resolución 389/89: «sistema educativo del graduado reciente que tiene por objeto completar su formación integral ejercitándolo en el desempeño responsable y eficaz de la disciplina correspondiente».[6]

Por su parte, la Ley 22117 de residencias, del año 1979, reconoce que estas son el mejor sistema de formación de especialistas de salud en el posgrado, ya que ofrecen la posibilidad de profundizar en un área de conocimientos al tiempo que se realiza una práctica intensiva en escenarios de trabajo. La ley dice, textualmente, que el objetivo de las residencias «es complementar la formación integral del profesional ejercitándolo en el desempeño responsable, eficiente y

---

5. RES Ministerial 1778/61 consulta en línea Digesto de Recursos Humanos en Salud Leyes y Normativas Nacionales https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/6255/2001-ARG-digesto2-recursos-humanos.pdf;sequence=4

6. RES Ministerial 389/89 consulta en línea Digesto de Recursos Humanos en Salud Leyes y Normativas Nacionales https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/6255/2001-ARG-digesto2-recursos-humanos.pdf;sequence=4

ético de las disciplinas correspondientes mediante la adjudicación y ejecución personal supervisada de actos de progresiva complejidad y responsabilidad».

De todo lo expuesto podemos concluir lo siguiente acerca de las residencias:

- Se trata de programas educativos, no laborales (art. 1° de la Ley 22117).
- Son programas de aprendizaje intensivo y a tiempo completo, que tienen principio y fin, con objetivos de aprendizaje para cumplir en ese período.
- Se aprende en un escenario de trabajo (art. 2° de la Ley 22117).
- El aprendizaje se desarrolla de forma supervisada y no «dejando solo al aprendiz».
- Este aprendizaje debe ser programado, con delegación gradual de responsabilidades, de menor a mayor complejidad.
- Tiene que existir evidencia de ese aprendizaje.

El residente recibe, además, una remuneración en concepto de beca de estudio por el tiempo que dura su programa (art. 2° de la Ley 22117).

En definitiva, el del residente es un tiempo único, más rico aún que el dedicado a la carrera de grado, en el cual toda su energía y su cabeza están dedicados a completar su formación con docentes que están dispuestos a brindarse por completo. O así debería ser idealmente.

Desde hace algún tiempo, estamos observando que las plazas de algunas residencias, de algunas especialidades y de algunos distritos quedan vacantes; además, somos testigos de los reclamos salariales, que nos colocan frente a una crisis del modelo. Debemos preguntarnos, entonces, por qué el modelo está en crisis, qué términos de la ecuación expuesta están fallando o se encuentran ausentes. De hecho, entre octubre y noviembre de 2022, vimos marchar a los residentes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en reclamo de una recomposición salarial. Estas marchas mostraron una alerta que obliga a realizar un análisis de la coyuntura, pero es infinitamente más importante reflexionar sobre el modelo, sobre las virtudes del modelo y sobre los vicios que han contaminado las residencias, más allá del legítimo reclamo salarial de los residentes en un país devastado por la inflación.

El modelo

Por lo expuesto anteriormente, el modelo de las residencias sigue siendo el mejor para la formación de los profesionales de la salud; setenta años así lo demuestran. Creemos que la crisis de las residencias no obedece exclusivamente a un salario degradado. En función de los datos de los últimos diez años, pensamos que hay otros factores más importantes que hicieron entrar en crisis a las residencias, aunque no a todas. Luego nos explayaremos sobre este concepto, dado que no todas las especialidades médicas ni todos los hospitales se comportan de igual forma.

Para poder realizar un análisis de fondo, debemos formularnos las siguientes preguntas: ¿Qué busca un médico recién recibido cuando se postula a una residencia? Si el modelo de las residencias es el mejor para el aprendizaje de la medicina de posgrado, si la ecuación es tan virtuosa, ¿por qué hay plazas que quedan vacantes? ¿Por qué no se cubren si hay médicos para ocuparlas?

Lo que busca un médico recién graduado es formarse en lo inmediato en una especialidad y luego, con esa especialidad en su haber, forjarse un futuro. Aquí hay dos conceptos bien claros. El primero es la formación y el segundo es el futuro.

La formación la brinda una buena residencia según el modelo descripto; pero si el joven médico no logra que sus mayores lo acompañen en el aprendizaje; si al mediodía —en el mejor de los casos— se queda sin su tutor y no está supervisado; si no le dan las clases que indica el programa; si no es evaluado y recibe las devoluciones correspondientes a su aprendizaje, y si no tiene una hoja de ruta que vaya evidenciado sus progresos, el modelo se ha viciado y la residencia se ha convertido en un puesto laboral y no en un programa de educación. Los vicios pueden ser aún peores; por ejemplo, que el jefe se lleve al residente a su práctica privada, que le robe el tiempo de aprendizaje en la vida hospitalaria y además no le pague, lo que el joven acepta a desgano porque la consecuencia podría ser quedarse sin nada. El joven médico puede verse defraudado y esto es algo que se conoce y va de boca en boca. Y los jóvenes saben qué elegir y qué rechazar. Por este motivo, no todas las residencias ni todos los hospitales funcionan igual. El joven estará dispuesto a hacer el esfuerzo que exige una residencia cuando esta sea buena y le brinde aquello que fue a buscar. Pero ¿por qué estaría dispuesto a hacer ese esfuerzo y ese sacrificio si es defraudado?

El segundo concepto es el futuro, y aquí comienza a intervenir el sistema de salud en general, no solo el de las residencias. Los valores de los honorarios médicos son muy variables, lo cual explica por qué hay especialidades extraordinariamente demandadas para hacer las residencias, como si a esas especialidades la crisis no les hiciera mella, y otras que no son elegidas y están en crisis. Dentro de las primeras, se encuentran las especialidades quirúrgicas y la anestesiología, que, debido a que tiene honorarios adicionales por determinados procedimientos, le asegura al joven un futuro económico promisorio, justo y legítimo. Dentro del segundo grupo están la pediatría y la clínica general, especialidades en las que, al no haber procedimientos adicionales, el valor del honorario de una consulta es la mitad de un corte de pelo. Estos son ejemplos patéticos que muestran con crudeza la crisis del sistema de salud en general, una situación que los jóvenes conocen al momento de postularse a una residencia. ¿Cuántas consultas debería contabilizar un pediatra o un clínico a fin de mes para poder vivir de su profesión?

Según datos globales del Ministerio de Salud de la Nación, en un informe de 2022, vemos que en 2010 se cubría el 100 % de las vacantes de Clínica Médica, mientras que en 2022 se cubrió el 56%. Lo mismo ocurrió en Pediatría, donde se cubrió el 86% en 2010 y el 54% en 2022. Esto fue señalado con preocupación por la Sociedad Argentina de Pediatría en una carta abierta de octubre de 2022.[7]

Debemos incluir en el análisis a aquellas residencias y especialidades que demandan guardias, como Emergentología, Terapia Intensiva o Neonatología, y hacer foco en ellas. Las guardias son exigentes y, por ende, pierden el atractivo.

A la hora de analizar la realidad de las especialidades sin cubrir, además de observar el comportamiento de las vacantes libres por especialidad, debemos considerar también el diferente comportamiento según los hospitales y los distritos. Así, vemos que, en 2022, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), se cubrió el 89% de las vacantes para las residencias de Clínica Médica, mientras que en la provincia de Buenos Aires, para la misma especialidad, se cubrió el 45%. Estos son ejemplos que ilustran la realidad y que muestran que no todo es igual.[8]

---

7. «Vacantes libres en las residencias de Clínica Pediátrica» (carta abierta), Sociedad Argentina de Pediatría, octubre de 2022.

8. Informe sobre Residencias, Ministerio de Salud de la Nación 2022.

¿Qué está sucediendo en esta crisis? ¿Hay menos médicos con vocación de pediatras o de clínicos? ¿O menos jóvenes dispuestos a inmolarse porque los años de esfuerzo y estudio no se traducen en honorarios dignos? Pensemos que para formar un especialista hacen faltan seis años de carrera de grado y cuatro de residencia, lo cual suma como mínimo diez años para comenzar a independizarse en la vida profesional. ¿Qué otra carrera tiene semejante exigencia?

Hay un fenómeno que conviene observar y que no ha sido acabadamente explicado. Hace cien años era una rareza que las mujeres estudiaran Medicina; hoy el 70% de las plazas en la carrera de grado son ocupadas por mujeres y llegan al 80% en algunos posgrados. ¿Cuál es la razón de esto? ¿Se trata de motivos económicos? El mundo ha cambiado y hoy varones y mujeres trabajan de igual a igual en cualquier profesión. ¿Qué sucede entonces? ¿Tienen las mujeres más vocación para ser médicas?

Debemos incluir también en el análisis los aspectos generacionales, que de alguna manera impactan en las residencias médicas. Hace veinte años, lograr una vacante de residente era «tocar el cielo con las manos». Las actuales generaciones de residentes tienen códigos y características muy diferentes respecto de aquellos de hace una o dos décadas; tienen los mismos códigos sociales que sus contemporáneos de cualquier otra profesión. Priorizan un equilibrio saludable entre la vida personal y el trabajo, y eligen aquellas especialidades que les permitan ganar el suficiente dinero para lograr sus objetivos personales, sin sacrificar el descanso o el tiempo libre. Esto no es una crítica; es una observación.

Dentro de esta realidad y de este análisis del sistema de salud en general, y de los programas de formación del recurso humano en salud en particular, también es necesario decir algo sobre las denominadas «concurrencias». Estas son plazas que se cubren con jóvenes dispuestos a concurrir gratis al hospital con tal de recibir la formación que necesitan. Son aquellos que no lograron ingresar a una residencia, que quedaron fuera del ranking, y, por lo tanto, no podrán recibir la remuneración del residente, pero igualmente aceptan ir gratis. Esto viene ocurriendo desde hace muchos años. Lo cierto es que tampoco recibirán la misma formación que un residente. Esto es muy fácil de demostrar, aunque las denominaciones que les demos a esas concurrencias consistan en eufemismos como «concurrencia homologada a la residencia» o «concurrencia programática», disfraces de un premio consuelo. Los

concurrentes necesitan de horas laborales extra hospital para poder vivir y, por lo tanto, no son a tiempo completo. Como la dedicación no es la misma, tampoco lo son su cabeza y su tiempo de estudio. Pero, además, quienes conocemos «de adentro» la vida hospitalaria, sabemos que determinados pacientes, que determinadas prácticas y que determinadas cirugías quedan reservadas a los residentes, no a los concurrentes. Frente a una camilla, frente a un paciente internado o frente a una mesa quirúrgica no puede haber infinitos aprendices. Y la prioridad la tienen aquellos que ganaron el concurso. El actual sistema de salud presenta estas perversiones. Muchas veces hemos oído que los residentes se autodefinen como «mano de obra barata». Y, entonces, ¿cómo debiéramos denominar a las concurrencias? Sin duda, mano de obra ya no barata sino gratuita. Es muy tentador para los administradores recurrir a los médicos concurrentes para atender a los pacientes hospitalarios sin tener que pagar un salario médico. Y un vicio agregado a este sistema de concurrencias es que, finalmente, los denominados «concurrentes» podrán obtener una titulación de especialidad del mismo valor que aquel que concursó una residencia, de quien obtuvo el puesto y cursó de manera intensa y completa los años que demanda la residencia. El mismo diploma para diferente esfuerzo. En definitiva, las concurrencias debieran desaparecer y los títulos de especialista o la certificación de la especialidad debiera obtenerse solo a través de residencias acreditadas, tal como lo estableció la provincia de Mendoza en el año 2008 mediante la Ley 7852.

Coyuntura

Como hemos dicho, en los meses de octubre y noviembre de 2022, vimos marchar a residentes y concurrentes de CABA reclamando por las condiciones laborales y el salario. Pareciera que la inflación golpeó solo a los médicos de CABA, y no a los del resto del país. En la coyuntura, debemos ubicar el contexto electoral, además de los legítimos reclamos del salario y de las condiciones laborales. Es obvio que se debe dar respuesta, ya que la inflación corroe el salario de todos los argentinos, y los residentes no están exentos. Una vez resuelto este tema, veamos cómo poder nivelar para arriba, elevar la vara de la exigencia, de reconocer el mérito de quienes hacen de las residencias el mejor sistema educativo en salud (los médicos formadores) y de los propios residentes (los médicos en formación), para que encuentren aquello que van a buscar.

La contracara

Hemos señalado algunos de los vicios de mayor impacto en el sistema de educación en salud del recurso humano. Nos referiremos ahora a un modelo que puede mejorar la educación en total concordancia y armonía con las residencias. La Ley 24521 de Educación Superior, de 1995, rige la educación del médico; debido a que la medicina es una disciplina de interés público y de riesgo social, debe ser acreditada de forma periódica. Vemos, entonces, en el modelo de las carreras de especialización asociadas a las residencias un modelo superador, que brinda el mismo salto cualitativo que significó la creación de las residencias. Con carreras asociadas a las residencias o sin ellas, lo importante es contar con un programa; que ese programa sea revisado y acreditado en forma periódica, y que la acreditación sea realizada, idealmente, en forma conjunta por el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación/CONEAU. A fin de cuentas, el programa de formación es el mismo y el objetivo idéntico: formar mejores médicos. Esto no ocurre a pesar de que es el propio Estado Nacional el que vela por la salud y la educación a través de sus respectivos ministerios. Esta es una deuda pendiente del Poder Ejecutivo desde hace más de veinticinco años.

Propuestas al modelo

- Mantener a las residencias como programas educativos, cuidando que se cumpla cada uno de los términos de la virtuosa ecuación según se expuso, velando por la calidad de los programas. Esta tarea les corresponde, en primerísimo orden, a los jefes de los servicios médicos y a las autoridades del hospital, tal como se señala en el artículo 13° de la ley de residencias.
- Sumar a lo expuesto los modelos de aprendizaje en áreas de simulación, que brindan a los alumnos y a los profesionales en formación escenarios que les permiten entrar en un contexto clínico similar al real sin poner al paciente en riesgo.
- Neutralizar los vicios y los abusos sobre los residentes, que son el eslabón débil de la cadena.
- Garantizar la verdadera vocación en el hospital docente, lo cual puede ser perfectamente evaluado en las acreditaciones periódicas.

- Asegurar que los títulos de especialización o certificación de la especialidad sean exclusivamente a través de los programas de residencias acreditados, e idealmente a través de carreras de especialización asociadas a residencias acreditadas por la CONEAU.
- Asegurar el trabajo conjunto de los ministerios de Educación y de Salud en la forma de acreditar las carreras de especialización/residencias.
- Eliminar las denominadas «concurrencias», modelo perverso de explotación al cual se recurre con extrema facilidad y conveniencia.
- Definir una nueva normativa que actualice y mejore las condiciones del residente en su período de formación, como licencia por maternidad o por enfermedad, y recupero del tiempo de formación por esa licencia, guardias de 12 horas, descanso posguardia, inserción laboral en el último semestre del programa y actualización periódica de la remuneración por la inflación.

Esta nueva normativa debe mantener el concepto de período de formación de posgrado bajo la figura de becario, lo cual no excluye de ninguna manera las mejoras expuestas en el párrafo anterior. Debe mantenerse la figura de período de formación a tiempo completo con principio y fin (en un plazo determinado), lo que significa que el residente debe cumplir su formación en el tiempo estipulado en el programa, así como las evaluaciones periódicas con la correspondiente devolución. Deben «pasar de año» de acuerdo al programa y al tiempo estipulado para mantener ese modelo ventajoso; no pueden estancarse. No hacerlo de ese modo es nivelar para abajo e implicará, a corto plazo, que tendremos una nueva figura, la del «residente estancado o crónico», al igual que existen los estudiantes crónicos en el grado. Fomentar o permitir que los programas se extiendan en el tiempo y que se «repita el año» hasta que el residente logre la competencia es exaltar el facilismo en desmedro de quien se esfuerza y estudia. Por otra parte, la propia dinámica de las residencias muestra que es necesario mantener el modelo de un programa con un plazo determinado, progresando año por año. El jefe de residentes ordena y coordina a todos los residentes; el R4 (residente mayor o de 4to año) guía y ayuda al R3; este, a su vez, hace lo propio con el R2, y el R2, de igual modo, con el R1. Esta dinámica escalonada de colaboración y guía ha demostrado muchas ventajas y perderla sería conspirar contra las residencias.

Conclusión

Las residencias han demostrado ser el mejor modelo de formación en medicina de posgrado. Deben mantenerse como tales: como programas educativos, no laborales. Si se recuperan las condiciones educativas, seguiremos formando buenos médicos y los jóvenes recién graduados lo valorarán y agradecerán. Y el país también.

XXI

Enfermería

Una clave para el sistema de salud

Por ***María M. Rabhansl*** y ***Dolores Latugaye****

Este documento pretende resumir los antecedentes más relevantes de la enfermería, como algunas de las orientaciones estratégicas a nivel global y regional, así como también presentar recomendaciones para el logro de las mismas a nivel local.

El Consejo Internacional de Enfermeras (CIE) define la enfermería como: «Parte integral del sistema de atención de salud, que abarca la promoción de la salud, la prevención de la enfermedad y los cuidados que se prestan a quienes padecen enfermedades físicas, enfermedades mentales, y a las personas discapacitadas de todas las edades, en todos los entornos de atención de salud y en otros ámbitos de la comunidad».[2]

---

* *C.v. sintético María M. Rabhansl.* Licenciatura en Enfermería por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Especialista en Organizaciones Sin Fines de Lucro (UDESA). Directora de Posgrados Enfermería de La Facultad de Ciencias Biomédicas (FCB) Universidad Austral (actual). Sub directora de la Carrera de Esp. en Enfermería Neonatal de la FCB, Universidad Austral (actual). Directora de Proyectos de Desarrollo en Enfermería, Universidad Austral (actual). Directora de la Carrera de la Carrera de Licenciatura en Enfermería, Facultad de Ciencias Biomédicas, Universidad Austral. Consejo de Dirección de la Facultad de Ciencias Biomédicas, Universidad Austral, Consejera Asociación de Escuelas Universitarias de Enfermería de la República Argentina, AEUERA, miembro del Consejo Directivo.

* *C.v. sintético* Dolores Latugaye. Licenciatura en Enfermería por la Universidad Austral. Mag. en Gestión Educativa (UDESA). Directora de la Licenciatura en Enfermería de la Facultad de Ciencias Biomédicas (Universidad Austral); Directora del Centro de Simulación de la Facultad de Ciencias Biomédicas (Universidad Austral); Vocal titular de la Sociedad Argentina de Simulación Clínica y Seguridad del Paciente (SASIM).

2. Consejo Internacional de Enfermeras. https://www.icn.ch/es/politica-de-enfermeria/definiciones.

Se espera que los profesionales de enfermería cuenten con una formación suficiente para brindar un cuidado autónomo y colaborativo a personas de diferentes edades, familias, grupos y comunidades; enfermos o sanos y en los distintos ámbitos de la sociedad como centros de salud, centros comunitarios, escuelas, domicilios, entornos laborales, entre otros. Por otra parte, los profesionales de enfermería contribuyen en la toma de decisiones de políticas sanitarias, en la organización de los sistemas de salud y de formación de recursos humanos, en el desarrollo de proyectos de investigación y en la promoción de ambientes saludables de trabajo, en organizaciones humanitarias, en el cuidado de las personas víctimas de catástrofes naturales y conflictos bélicos, entre otras funciones.

Actualmente la profesión presenta una problemática compartida a nivel global que ha sido expresada en diferentes documentos de organismos internacionales. La situación de pandemia visualizó aún más la importancia de los profesionales de la salud para el sistema sanitario. En materia de enfermería la situación interpela y supone un desafío multisectorial constante. La escasez de profesionales, la heterogeneidad de la formación, la migración interna y externa, el envejecimiento de la fuerza de trabajo, las condiciones laborales deficientes, y «la invisibilidad» de la contribución de la enfermería en el sistema de salud y la sociedad, son algunos de los problemas que atraviesa la profesión, no solo en nuestro país sino también en la región.

Sin dudas, la situación actual es el resultado de múltiples iniciativas y esfuerzos a nivel local, regional y global que no terminan de generar los resultados deseados.

La salud es un derecho universal que ha supuesto múltiples iniciativas globales, regionales y locales para poder garantizarlo. Dado que la salud es un concepto multidimensional, su logro constituye un propósito fundamental para que todas las personas y comunidades alcancen el mayor grado de salud que les sea posible, para tener una vida social y económicamente productiva en el siglo XXI.

Tanto los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para 2000-2015, como los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas para 2015-2030 y de acuerdo con las prioridades de la Agenda 2030, colaboran desde diferentes dimensiones como la educación, el cuidado del medio ambiente y el fin de la pobreza entre otros, al logro de la salud de la población a nivel global. Considerar un

desarrollo integral, con miras a garantizar transformaciones permanentes, de carácter social, institucional, sistémico y regional, en un marco de reducción de las brechas de desigualdad, accesos a oportunidades y con sostenibilidad.

En este contexto, la fuerza de trabajo de enfermería es fundamental para la mejora y la prestación de la atención de la salud en todo el mundo.

La Organización Mundial de la Salud comunicó una verdad universal que utilizó como lema: «no hay salud sin agentes sanitarios» y solicita la generación de políticas sostenidas de recursos humanos en salud y expresa: «solo un compromiso político de alto nivel puede garantizar la armonización y coordinación de los diferentes sectores e interesados en apoyo de un programa a largo plazo de perfeccionamiento de los recursos humanos para la salud, que permita superar los enfoques fragmentarios y cortoplacistas».[3]

Se estima que para el 2030 habrá un déficit mundial de 18 millones de trabajadores de salud. Este déficit representa el principal obstáculo para el logro de las metas sanitarias, que buscan asegurar que todos y todas, en todas partes, tengan acceso a servicios de salud oportunos y de calidad. Los países de ingresos bajos y medianos bajos son los que presentan mayores dificultades, aunque aquellos países que presentan un alto nivel de desarrollo socioeconómico también detectan desafíos para la formación, el empleo, la retención, el apoyo y el desempeño de su personal sanitario.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) designó el 2020 como el Año Internacional del Personal de Enfermería y de Partería, y publicó el primer informe sobre la Situación de la Enfermería en el Mundo (informe SOWN)[4] en el que se describe la realidad de la enfermería y la necesidad de promover mejoras en la educación, el empleo y el liderazgo de los profesionales de enfermería en el lugar que se desempeñan.

---

3. Consejo Ejecutivo, 134. (ý2014)ý. Seguimiento de la Declaración Política de Recife sobre Recursos Humanos para la Salud: un compromiso renovado en favor de la cobertura sanitaria universal: Informe de la Secretaría. https://apps.who.int/iris/handle/10665/175106

4. Organización Mundial de la Salud (2020). Situación de la enfermería en el mundo 2020: invertir en educación, empleo y liderazgo. Disponible en: https://www.paho.org/es/documentos/situacion-enfermeria-mundo-2020-resumen-orientacion.

Por otra parte en 2021, la OMS publicó sus Directrices Estratégicas Globales para la Enfermería y la Partería (SDNM) 2021-2025,[5] para mejorar el aporte de estos profesionales en el logro de la salud de la población.

Los profesionales de enfermería representan alrededor del 59% de los trabajadores sanitarios, por lo que su déficit impacta significativamente en el logro de toda meta sanitaria. Además, constituye el 50% de la escasez mundial de trabajadores de salud, calculada en 4 millones.

El 65% de los Estados Miembros de la OMS indicaron que en el 2020 contaban con menos de 50 profesionales de enfermería y partería por cada 10.000 habitantes. Esta inequidad en la disponibilidad y el acceso a los profesionales de enfermería es frecuente en la Región de las Américas, particularmente en América Latina, donde la densidad de profesionales de enfermería es alta en unos pocos países grandes y baja en la mayoría del resto de los países.[6] Cabe señalar que la Región de las Américas posee una gran heterogeneidad entre sus subregiones: las cifras de profesionales de enfermería de América del Norte difieren enormemente de países de las subregiones de América Central y del Cono Sur. Por ejemplo, Estados Unidos, Canadá y Brasil cuentan con el 87% de profesionales de enfermería mientras que los países de Centroamérica poseen los indicadores más bajos.

Situación de enfermería en la Argentina y la región de las Américas

El Observatorio Federal de Recursos Humanos en Salud señala en 2020, que en nuestro país hay 35 enf/10.000 habitantes. Estas cifras, nos ubican por debajo de la media de la región.[7]

---

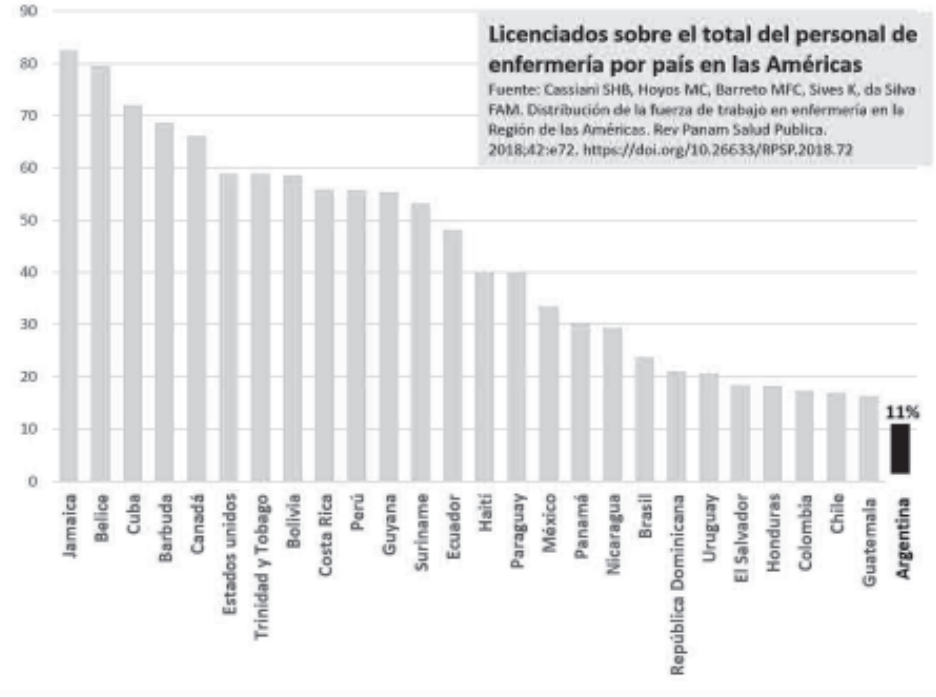
5. Organización Mundial de la Salud. (ý2021)ý. Orientaciones estratégicas mundiales sobre enfermería y partería 2021-2025. Organización Mundial de la Salud. https://apps.who.int/iris/handle/10665/351147

6. Organización Panamericana de la Salud, 2022.La importancia estratégica de la inversión nacional en los profesionales de enfermería en la Región de las Américas. OPS/HSS/HR/22-0012 Disponible en: https://iris.paho.org/handle/10665.2/56055

7. Cassiani SHB, Hoyos MC, Barreto MFC, Sives K, da Silva FAM. Distribución de la fuerza de trabajo en enfermería en la Región de las Américas. Rev Panam Salud Publica. 2018;42:e72. https://doi.org/10.26633/RPSP.2018.72

Cuadro 1. *Enfermería en la Región de las Américas. Licenciados sobre el total del personal de enfermería por país en las Américas*

Países	%
Jamaica	82,5
Belice	79,6
Cuba	72,0
Barbuda	68,6
Canadá	66,1
Estados unidos	58,8
Trinidad y Tobago	58,8
Bolivia	58,5
Costa Rica	55,9
Perú	55,8
Guyana	55,3
Suriname	53,2
Ecuador	48,1
Haití	40,0
Paraguay	40,0
México	33,4
Panamá	30,3
Nicaragua	29,4
Brasil	23,8
República Dominicana	21,1
Uruguay	20,7
El Salvador	18,4
Honduras	18,2
Colombia	17,3
Chile	16,9
Guatemala	16,4
Argentina	**11,0**



Este dato incluye los diferentes niveles de formación, por lo que, a simple vista, aparenta ser aceptable para la región. Sin embargo, la proporción disminuye cuando se considera únicamente a los Licenciados en Enfermería y Enfermeros.

Otro de los indicadores que se analiza a la hora de estudiar los recursos humanos en salud, es la proporción entre la cantidad de profesionales de enfermería y la cantidad de médicos. También en este indicador, la subregión de América del Norte presenta la proporción más alta y el Cono Sur presenta el ratio más bajo.

Cuando se observa el indicador y se desagrega por nivel de formación, los Licenciados en Enfermería en Argentina representan la cifra más baja para la región, del 11% en el 2017 según los datos de la Plataforma de Información en Salud (PLISA) de la Organización Mundial de la Salud. (Véase *Cuadro 1*)

De acuerdo a los datos actualizados a 2019 del *Observatorio Federal de Recursos Humanos en Salud* (OFERHUS), el país cuenta con 234.527 trabajadores de Enfermería. Esta fuerza de trabajo está compuesta por Licenciados en enfermería (16%), enfermeros (52%) y auxiliares de enfermería (32%).

Los datos expresan la siguiente paradoja: a pesar de haber incrementado el número de profesionales de enfermería en la última década, la escasez de profesionales sigue siendo una realidad.

En los últimos años se observa un incremento en las categorías de licenciados en enfermería y enfermeros. Con respecto a los auxiliares de enfermería, el Ministerio de Salud de la Nación a partir del 2015 no otorgará matricula nacional para esta categoría de personal, por lo cual se ha traducido en una reducción del mismo.

Otra particularidad y al igual que en casi todos los países del mundo, la mayoría de los profesionales de enfermería de nuestro país son mujeres. La profesión de enfermería es una profesión mayoritariamente femenina.

Por otra parte, la descripción etaria de enfermería sugiere que más de la mitad de los profesionales en ejercicio son de mediana edad, lo que significa que necesitamos incrementar el número de profesionales de enfermería en el corto plazo, para mejorar la proporción actual de profesionales.

Según datos del *Observatorio Federal de Recursos Humanos*,[8] estamos aumentando entre el 20-35% la cantidad de profesionales de Enfermería cada 3 años, por lo que, a este ritmo, necesitaremos aproximadamente 10 años para alcanzar los 100 prof/10.000 habitantes; sin estimar el envejecimiento de la población y las secuelas que dejó la pandemia, lo que complica aún más el escenario y la toma de decisiones.

Indicadores de Recursos Humanos en Argentina (2020)

Cantidad de medicos/as y enfermeros/as en edad activa

Profesión		2013 Cantidad	2013 Tasa x 10mil hab.	2016 Cantidad	2016 Tasa x 10mil hab.	2019 Cantidad	2019 Tasa x 10mil hab.
Medicas/os Totales		**166.187**	**39,3**	**172.502**	**39,6**	**182.189**	**40,5**
Enfermeras/os	Auxiliares	86.073	42,4* 22,1**	80.274	44,2* 25,8**	74.700	52,19* 35,57**
	Técnicas/os	**73.373**		**87.172**		**121.739**	
	Licenciadas/os	19.729		25.383		38.088	
Enfermeras/os Totales		**179.175**		**192.829**		**234.527**	

*Incluye auxiliares, técnicas/os y licenciadas/os

**Incluye técnicas/os y licenciadas/os

Fuente: Observatorio Federal de Recursos Humanos en Salud, con base de datos REFEPS (Julio 2020)

En el cuadro de Indicadores de RHS se observa que se ha incrementado el número de profesionales de enfermería en nuestro país, con un crecimiento incluso mayor que la cantidad de médicos cada 10000 habitantes, aunque ya hemos referido que no alcanza a cubrir la demanda actual y futura.

Otra de las problemáticas es la distribución de los profesionales de enfermería. En su mayoría se concentran en los grandes centros urbanos, donde las oportunidades laborales son mayores y en muchos casos, las condiciones podrían ser mejores. Esta situación no difiere de otros países de la región.

---

8. *Observatorio Federal de Recursos Humanos en Salud*. Datos sobre fuerza de trabajo. Indicadores de Recursos humanos en salud (2020). Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/salud/observatorio/datos/fuerzadetrabajo.

La mayor cantidad de recursos humanos de enfermería, en general, y de licenciados en enfermería, en particular, se encuentra en la región centro comprendida por Buenos Aires, CABA, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe. Sería interesante conocer si esta mayor concentración de profesionales en Buenos Aires responde a una mayor oferta educativa de enfermería en la provincia.

Los datos sugieren que existe una tendencia continua hacia la búsqueda de mayores niveles de formación, lo que beneficia no solo a la profesión sino también al paciente y su familia. Sin embargo, trabajar en el desafío de promover el título de grado en todas las jurisdicciones sigue siendo una necesidad y una realidad.

Se puede afirmar el sistema de salud en la Argentina solo puede operar plenamente con personal de salud formado, distribuidos equitativamente, motivados y apoyados para que puedan responder a las demandas y desafíos que plantea la salud de la población.

Hoy la mayoría de los países, independientemente del nivel de desarrollo, presentan problemas vinculados con la formación, el empleo, la retención y las competencias de los trabajadores de salud.

Entre los factores que influyen en esta situación se describe la carencia de articulación entre formación, empleo y asignación de presupuestos; la migración internacional de profesionales y la migración interna buscando mejores oportunidades en las condiciones de trabajo.

En el documento elaborado por la Organización Panamericana de la Salud en el 2022, «La importancia estratégica de la inversión nacional en los profesionales de enfermería en la Región de las Américas»[9] se abordan cuestiones de política clave relacionadas con las prioridades para la inversión en la fuerza de trabajo de enfermería, comprometiendo a los Estados Miembros para su consecución mediante la descripción de cuatro áreas de acción prioritarias: educación, empleo, liderazgo y prestación de servicios.

Nuestro país en el año 2005 firmó un compromiso para el desarrollo de los recursos humanos en salud. El Llamado a la Acción de Toronto [10] que

9. Organización Panamericana de la Salud, 2022 La importancia estratégica de la inversión nacional en los profesionales de enfermería en la Región de las Américas. OPS/HSS/HR/22-0012 Disponible en: https://iris.paho.org/handle/10665.2/56055

10. Organización Panamericana de la Salud. Llamado a la acción de Toronto (2005). Disponible en: https://www.observatoriorh.org/es/llamado-la-accion-de-toronto-cinco-desafios

define los cinco desafíos críticos para lograr una fuerza de trabajo adecuadamente formada y distribuida, motivada y comprometida en entregar atención de calidad a todos los individuos de la población. Estos son:

- Definir políticas y planes de acción, con tiempos e indicadores medibles.
- Trabajar por la distribución equitativa de los profesionales.
- Regular los desplazamientos y migraciones de los profesionales.
- Promover ambientes saludables de trabajo.
- Facilitar la comunicación entre los órganos formadores y empleadores del recurso humano para adecuar la formación a las necesidades de la población.

Si queremos garantizar la salud de la población, debemos afrontar el tema de los recursos humanos de manera más integral, diseñando planes de acción en el marco de estos ejes.

Cabe mencionar un antecedente histórico de la enfermería argentina. En el año 1998, a través de la Federación Argentina de Enfermería (FAE) y la Asociación de Escuelas Universitarias de la República Argentina (AEUERA), se elaboraron las «Políticas Argentinas de Enfermería para el decenio 2000».[11] Esta reunión de líderes de enfermería determinó políticas sustantivas e instrumentales en materia de:

1. Desarrollo de servicios de enfermería.
2. Educación.
3. Investigación.
4. Desarrollo de organizaciones profesionales
5. Marcos legales y éticos de la enfermería.
6. Condiciones de vida y trabajo de las enfermeras.
7. Imagen pública de la enfermería.

A 24 años de este enorme trabajo, uno de los logros que se impulsó junto con los organismos pertinentes, fue la inclusión de la carrera de

---

11. Federación Argentina de Enfermería y Asociación de Escuelas Universitarias de Enfermería de la República Argentina. Políticas Argentinas de Enfermería para el decenio 2000. Córdoba, 1998. Disponible en: http://bvs.escenf.unam.edu.ar/wp-content/uploads/2017/04/11_politicas_decenio2000.pdf

Licicenciatura en Enfermería en el art. 43 de la Ley de Educación Superior, que finalmente se logró en el año 2013.[12] Este hecho tiene una enorme implicancia para la educación universitaria de enfermería en términos de la calidad y los procesos de mejora.

Sería muy oportuno poder impulsar la reedición de una nueva Conferencia de Enfermería que, a la luz de toda la evidencia disponible, sea artífice de una nueva edición de las políticas de enfermería hacia el 2030.

¿Por qué invertir en la formación de enfermería?

La educación en enfermería es fundamental para fortalecer la fuerza de trabajo de enfermería. La evidencia que demuestra y fundamenta este llamado a la inversión en la formación de enfermería sostiene lo siguiente:[13]

- A mayor educación, mejores resultados para los pacientes y una reducción significativa en la mortalidad (Aiken et al. 2014, Wieczorek-Wojcik 2022).
- Cuantas más enfermeras obtienen una licenciatura, más probabilidades hay de que continúen estudiando y cursen formación de posgrado (National Academy of Medicine 2021).
- La formación de posgrado lleva a una mayor retención de la fuerza laboral de enfermería (National Academy of Medicine 2021).
- El incremento de la oferta nacional de enfermeras reduce la dependencia excesiva de enfermeras formadas a nivel internacional (Buchan & Catton 2020).
- Las enfermeras bien formadas avanzan hacia puestos de liderazgo senior en todo el espectro de la salud (McHugh & Lake 2010).

Los potenciales beneficios de la inversión en la formación de enfermería son:

---

12. Ministerio de Educación. Res. Min. N°1724/13.

13. Consejo Internacional de enfermeras. 2022. Enfermería: una voz para liderar. Ginebra, Suiza. Disponible en: https://www.icn.ch/system/files/2022-05/ICN_IND_Toolkit_2022-ES- final_low%20res.pdf

a) Cubrir las necesidades de salud cambiantes y las expectativas crecientes de las personas y las comunidades (Audet,Bourgault & Rochefort 2018; Fawaz, Hamdan-Mansour &Tassi 2018; Institute of Medicine 2011; Health Insights 2017).

b) Tener dentro del sistema de salud suficientes enfermeras con la combinación adecuada de habilidades (Audet, Bourgault & Rochefort 2018; Fawaz, Hamdan-Mansour & Tassi 2018; Institute of Medicine 2011; Health Insights 2017).

c) Mejor acceso a atención de salud y mayor uso de modelos innovadores de prestación de servicios (WHO 2016).

d) Mayor satisfacción y moral más alta de las enfermeras para una mejor atracción del público hacia la profesión y una mayor retención de la misma (WHO 2016)

Como se plantea en el último documento de la OPS «La importancia estratégica de la inversión nacional en los profesionales de enfermería en la Región de las Américas»,[14] el desafío para el gobierno, organizaciones profesionales, instituciones académicas es apoyar la inversión en los recursos humanos y la expansión de la educación en enfermería mediante un enfoque intersectorial. Por otra parte, señala que muchos países han avanzado en la exigencia de contar para enfermería con una educación inicial de nivel universitario.

Desarrollo de la enfermería y desafíos gubernamentales

Cada vez son más las voces que recomiendan que el nivel de licenciatura debe ser el nivel mínimo educativo a escala mundial para la práctica de la enfermería.

En nuestro país, la inclusión de la disciplina en el artículo 43° de la LES y la posterior acreditación de las carreras contribuyó a jerarquizar la disciplina y ha constituido un hito para la calidad y procesos de mejora académica en todas las dimensiones.

Promover la calidad de los profesionales de Enfermería significa promover el mayor grado académico posible. En este sentido, los esfuerzos

---

14. Organización Panamericana de la Salud. 2022 La importancia estratégica de la inversión nacional en los profesionales de enfermería en la Región de las Américas Disponible en: https://iris.paho.org/handle/10665.2/56055

deben ir en dos direcciones: por un lado, promover la realización de la carrera de grado, y por otro, contribuir a la realización de posgrados en Enfermería, es decir: especializaciones, maestrías y doctorados.

Si queremos impactar en los resultados de salud de la población, necesitamos buscar urgentemente el mejor nivel de formación posible para nuestros profesionales de Enfermería, en simultáneo se verán los frutos de este desarrollo, como, por ejemplo, el incremento de la investigación y la evidencia en el cuidado y su inclusión en el listado de disciplinas que integran el área de Ciencias Biológicas y de la Salud del CONICET, principal organismo dedicado a la promoción de la ciencia y la tecnología en nuestro país.

Por otra parte, es necesario generar y difundir las mejores evidencias locales para que el país pueda presentar sólidos argumentos acerca del impacto de enfermería en el acceso, la calidad, los costos, los resultados en salud y el retorno social.

Ya existen experiencias muy positivas sobre el fortalecimiento de la enfermería y su impacto en el sistema de salud. Hay que fijar nuevos plazos para su desarrollo, apoyar el liderazgo de enfermería y garantizar su plena participación en la formulación de políticas en materia de salud.

Política

XXII

El pacto que hay que romper

Por ***Carlos Hoevel****

Planteo de la cuestión

Desde hace años irrito bastante a muchos de mis colegas del mundo académico, quienes sostienen —creo que acertadamente— que el núcleo de la enfermedad de nuestro país es la división entre los argentinos y el remedio un gran pacto nacional similar al de la Moncloa, lanzándoles esta frase provocadora: «no hace falta un Pacto de la Moncloa en la Argentina: ¡ya existe! ¡lo han sellado desde hace décadas un conjunto de políticos, empresarios, sindicalistas y líderes sociales poderosos cuando acordaron tácitamente perpetuar la práctica del Estado-botín para controlar y usufructuar, para sí mismos y para sus diversos grupos de interés en disputa continua entre sí, los recursos comunes de la sociedad, anulando la capacidad del Estado como herramienta para la organización justa y racional del país!»

Mi opinión es que es muy cierto que en la Argentina se dan tendencias centrífugas y sectoriales fuertemente antisociales y que necesitamos un gran pacto alrededor de grandes objetivos comunes y de largo plazo con el fin de concretar las grandes reformas imprescindibles para que el desarrollo del país. Pero creo que esto será imposible de lograr si no se rompe antes ese otro gran pacto implícito que han concertado

---

* *C.v. sintético de Carlos Hoevel*. Doctor en Filosofía y Master of Arts in the Social Sciences. Obtuvo las becas Fulbright, Archibald Fund, Templeton Foundation y University of Chicago. Fue director de Investigaciones de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Actualmente es profesor titular ordinario de Historia del Pensamiento Económico y Político y de Filosofía de la Educación, y se desempeña como director del Centro de Economía y Cultura y de la *Revista Cultura Económica* de esa misma universidad. Profesor Visitante del Doctorado en Procesos e Instituciones Políticas (Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez, Chile). Es miembro de número de la Academia Nacional de Educación.

entre sí una importante mayoría de los miembros de nuestras elites dirigentes desde hace décadas: el pacto por el cual está tácitamente establecido que quien llega al gobierno no es un simple administrador transitorio del Estado al servicio del bien común de la Nación, sino que tiene el objetivo de mantenerse la mayor cantidad de tiempo posible en el poder para convertirse en dueño, al menos temporal, del patrimonio público y obtener así la mayor cantidad de beneficios y prebendas posibles para su propio sector.

1. El régimen patrimonialista y sus orígenes en la relacionalidad social clientelar

En la literatura política contemporánea sobre América Latina y la Argentina compiten con los análisis sobre el populismo, los estudios sobre otro tipo de régimen político tal vez menos ruidoso e impactante, pero en mi opinión más fundamental para explicar el problema institucional de nuestra región y de nuestro país: el denominado régimen patrimonialista. El patrimonialismo (a veces llamado hoy neopatrimonialismo) consiste en el sostenimiento formal de las instituciones, pero que esconde un sistema de apropiación o privatización del bien público a través de la posesión de los cargos, estructuras y recursos fiscales del Estado que son puestos al servicio de los intereses de los gobernantes de turno y de sus amigos, aliados o clientes en la sociedad (Erdmann, Gero & Engel, 2007).

A partir de un desarrollo que predominó históricamente y aún predomina en América Latina, el patrimonialismo tiene su base cultural en una forma de relacionalidad muy extendida en la sociedad que los científicos sociales denominan redes clientelares o de patronazgo (Eisenstadt & Roniger, 1984, Hoevel & Mascareño 2016). Estas redes constituyen una suerte de forma decadente de feudalismo por la cual las relaciones sociales se establecen no ya entre ciudadanos iguales regidos por una ley en común, sino alrededor de la persona de un patrón, caudillo o jefe, quien siendo «dueño» de la red por su carisma, poder o dinero, se convierte en aquel en quien se deposita la confianza, el cual a su vez confía en sus seguidores estableciendo con ellos un sistema de donaciones mutuas —protección y dádivas de uno, fidelidad, trabajos o votos de parte de los otros (Narotzky & Moreno, 2002).

Por lo demás, este sistema limita el radio de la confianza únicamente a los miembros del grupo, generalmente familiares, amigos, seguidores o fieles al patrón (que posteriormente deviene en el político, empresario,

sindicalista o líder social) y al mismo tiempo, extiende una actitud de desconfianza e incluso de hostilidad o violencia potencial hacia todo el resto de las personas que están fuera del círculo clientelar (Gambetta, 2000). En tal sentido, la sociedad como conjunto termina estando configurada por múltiples grupos asociados a un determinado patrón o padrino que es fiel solo a sus clientes y sus clientes a él y más o menos hostil al resto de los grupos y personas. De este modo, en una sociedad en la que predomina el patronazgo clientelar como modo fundamental de relacionalidad social, no existen amplias redes de reciprocidad cooperativa potencialmente abiertas a todos los ciudadanos, sino pequeñas redes de reciprocidad fragmentada y de algún modo en guerra entre sí o, al menos, inmersas en un clima general de desconfianza mutua.

2. Cómo funciona y se construye la captura patrimonialista del Estado-botín

El fenómeno se agrava y se complejiza aún más con la penetración del modelo relacional de la fraternidad clientelar en el seno mismo del Estado por la cual este último queda convertido en botín en disputa entre las distintas redes de reciprocidad cerrada en lucha entre sí (ver Figura 1). Estas distintas redes o círculos de patronazgo clientelar pasan a tener así un objetivo central: colonizar alguna parte del Estado. La estrategia principal de esta colonización consiste en borrar la distinción entre gobierno y Estado, una diferenciación fundamental para el desarrollo normal de cualquier país. La eliminación de esta distinción toma forma concreta por medio de la captura del agente fundamental sobre el cual se estructura todo el sistema de un Estado diferenciado del gobierno de turno y garante de la vigencia de las reglas de juego permanentes y generales y de la producción de bienes públicos que necesita un país: el funcionario público.

En efecto, el gobierno, como sabemos, está conformado por el equipo de funcionarios que son elegidos periódicamente para ocupar los cargos de carácter político con el objeto de dirigir al Estado y también al país de acuerdo a la orientación (de derecha, centro o izquierda) del partido o grupo político de turno. El Estado, en cambio, está constituido por el conjunto de funcionarios permanentes tanto de la Administración Pública como del Poder Judicial. Dichos funcionarios, que deberían ser nombrados por un proceso de selección en base a los criterios de idoneidad, integridad e imparcialidad independientemente de los grupos políti-

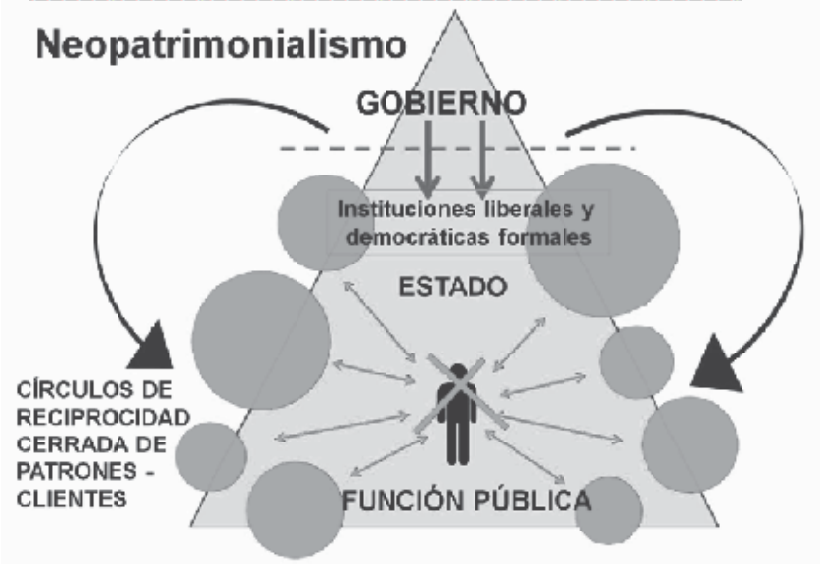


Figura 1: Penetración de las redes de reciprocidad clientelar en el Estado

cos y otros grupos de interés, tienen una doble función. Por un lado, hacer cumplir las reglas generales que regulan las relaciones entre los ciudadanos y/o extranjeros que habitan el país (leyes y regulaciones). Por el otro, efectivizar las acciones estatales para la producción de los bienes públicos (como los servicios de justicia, salud, educación, seguridad o infraestructura general) que la sociedad necesita y que la sociedad civil, el sector privado o el mercado no pueden producir totalmente por sí mismos. Precisamente por estas razones, en la lógica patrimonialista, el funcionario público imparcial al servicio del Estado nacional debe ser removido y reemplazado por un empleado o militante al servicio del jefe de la red patrimonialista.

En tal sentido, el gobernante patrimonialista no sólo ocupa los cargos políticos del gobierno —es decir, por ejemplo, los cargos de Ministro, Secretario o Subsecretario de Estado que legítimamente tiene el derecho a ocupar quien gana la elección— sino que sobrepasa los límites del gobierno dentro de los cuales tiene derecho, buscando ocupar también todo el Estado (ver Figura 2). Es decir, la idea es avanzar sobre todos los

Figura2: Colonización ilegítima de los cargos públicos. Diagrama elaborado por Gerardo Sanchis Muñoz©

cargos administrativos y técnicos —como el de Director nacional, Director General, Director de línea, Coordinador y otras Jefaturas— en ministerios, organismos y empresas públicas y también sobre todos los cargos institucionales (como el cargo de Juez, Fiscal, Auditor etc.) en los tres poderes del Estado que le sea posible colonizar para ponerlos al servicio de los intereses privados de su red clientelar.

En todos los países, aun en los más desarrollados, los funcionarios políticos del gobierno de turno tienen la tentación y la tendencia a avanzar ilegítimamente capturando algunos cargos administrativos de la estructura estatal. Pero en el caso argentino este avance ha sido en las últimas décadas especialmente grave y extremo. En todos los niveles del Estado argentino (nacional, provinciales y municipales) y en todos los gobiernos de cualquier signo, período tras período, no solo son ocupadas temporariamente áreas enteras de la Administración pública por redes clientelares (la captura de las famosas «cajas» del Estado), sino que se van reemplazando de modo permanente funcionarios públicos idóneos por sucesivas capas de militantes partidarios carentes de idoneidad e imparcialidad. Estos últimos perduran y se van acumulando aún después de cesar en el gobierno el jefe de la red patrimonialista de turno, alcanzando niveles alarmantes de captura patrimonialista que rondan el 95% de los cargos, lo cual en la práctica supone la captura casi completa del Estado argentino.

Del reemplazo del funcionario público, que debería ser el representante imparcial del Estado y de la ley, y en definitiva de toda la Nación, por el nuevo pseudo-funcionario militante o empleado subordinado a las órdenes de un jefe político al servicio de una red clientelar, se derivan graves consecuencias prácticas que afectan al funcionamiento eficiente, republicano y ético del Estado y a las posibilidades de un verdadero desarrollo económico y social del país.

2.1. Destrucción del sistema de reglas de carácter general

El primer resultado del pacto patrimonialista como el que tenemos en la Argentina puede verse en el reemplazo de la vigencia de la ley y de las reglas de juego institucionales republicanas y democráticas iguales y generales para todos los miembros de la sociedad, por un orden normativo «privatizado» de tipo clientelar. Este orden está caracterizado por la suspensión de la ley común, que le tocaría imponer al funcionario público, y su reemplazo por un sistema de favores o privilegios arbitrariamente concedidos por el pseudofuncionario o militante a su círculo de protegidos por el dueño principal del «negocio» que es siempre el gobernante de turno en detrimento de la mayoría no favorecida de la sociedad.

En tal sentido, el gobernante o funcionario patrimonialista no está realmente, como requiere el sistema de gobierno democrático-republicano, por debajo de la ley y al servicio del bien común, sino que se convierte en creador de su propia ley «privada» (de allí la palabra «privilegio» de las latinas *privus* y *legium*) para beneficio suyo y de su red clientelar de empresarios, sindicalistas o líderes sociales amigos. De este modo, los funcionarios que deben imponer las leyes y normas son vaciados de su función y puestos al servicio de la creación de reglas especiales para los diversos grupos de interés que son amigos del poder.

Como consecuencia, se hace imposible sostener normas legales de alcance general por lo que desaparece cualquier clase de seguridad jurídica y de igualdad ante la ley, desalentando así las iniciativas de trabajar, invertir o educarse de los ciudadanos argentinos o extranjeros independientes que sienten que el único modo de actuar con provecho en nuestro país es subordinándose a la lógica particularista y mafiosa de las distintas redes clientelares con privilegios en el Estado.

2.2. Deterioro o falta de producción de bienes públicos

En segundo lugar, el pacto patrimonialista genera también un Estado esencialmente ineficiente ya que las personas que ocupan los cargos públicos no son en general funcionarios idóneos preparados para brindar un servicio público y solucionar los problemas reales cumpliendo los objetivos propios de su función, sino militantes entrenados únicamente para acumular poder y recursos poniéndolos a disposición de los objetivos privados de los jefes políticos de su red clientelar. Esto produce, como es evidente, una destrucción de la capacidad del Estado para producir los bienes públicos que necesita la sociedad.

El ejemplo más palpable de la destrucción de la capacidad de producir bienes públicos en nuestro país debido al pacto patrimonialista en los últimos años ha sido tal vez el de la obra pública. Una vez reemplazados los auténticos funcionarios públicos imparciales e idóneos de áreas como la Dirección Nacional de Vialidad, los nuevos funcionarios-militantes comienzan a actuar estableciendo reglas especiales de juego para licitaciones y concesiones de obras adaptadas a los empresarios reales o ficticios que forman parte de su red clientelar. Obviamente estas «reglas» especiales no tienen nada que ver con lograr la mejor calidad y precio de las obras, sino que tienen como fin la obtención del mayor beneficio para el jefe político de la red clientelar y de sus amigos en el sector privado, lo cual va en detrimento del bien público de la obra de infraestructura en cuestión que es mal producida o incluso deja de ser producida y de los recursos de los contribuyentes que pasan a formar parte del botín de la corrupción.

Pero el de las obras de infraestructura pública es solo un caso de la enorme destrucción de bienes públicos que produce el pacto patrimonialista. Conocemos sobradamente los estragos que provoca dicho pacto en el poder judicial, la educación, la seguridad y la salud. Cuando los cargos de juez, fiscal, maestro, profesor, director de escuela, policía, médico o director de hospital dejan de ser ejercidos por auténticos funcionarios públicos idóneos e imparciales y son reemplazados por militantes, empleados o gerentes al servicio de las redes clientelares que venimos describiendo, mueren inmediatamente los bienes públicos esenciales que ellos producen y que tan urgentemente necesita el país.

2.3. Un régimen que produce corrupción sistémica o estructural

En tercer lugar, en el régimen patrimonialista, el gobernante de turno y sus partidarios, familiares, amigos, asociados y clientes políticos (empresarios, sindicalistas, militantes, etc.) pasan a formar una trama o matriz basada en un intenso intercambio de prebendas y subsidios especiales a cambio de apoyos, silencios o votos. En tal sentido, el pacto patrimonialista produce un Estado completamente penetrado por la corrupción (Nef, 2003).

De hecho, un Estado como el argentino, tomado por los distintos grupos de interés, es un Estado esencialmente corrupto ya que quedan radicalmente tergiversadas sus funciones esenciales que pasan a convertirse (de allí el uso ampliado del término «corrupción» que significa transformación de una substancia en otra) en otra cosa distinta de lo que deberían ser. No son otras las causas por las cuales, sea cual fuere la orientación política del gobierno de turno, muchos Estados latinoamericanos, y sin dudas también el argentino, tienden a abandonar su naturaleza pública para convertirse en una gran caja privada al servicio de la corrupción (Verhezen, 2005).

A diferencia de los países desarrollados, en donde existe una corrupción estadística de alrededor de un 20% en promedio (siempre hay un porcentaje de funcionarios deshonestos), en los países completamente dominados por el pacto patrimonialista como el nuestro, la corrupción ronda el 80%: es decir se trata de una corrupción ya no estadística, sino sistémica o estructural que abarca todos los niveles y cargos del Estado.

3. Consecuencias económicas y sociales negativas

La continuidad del pacto patrimonialista vigente hace tantos años en la Argentina, ha afectado profundamente, como es más que evidente, también a la economía. Por un lado, porque la destrucción de la función pública y, por consiguiente, la incapacidad para imponer un sistema de reglas generales estable y predecible, ha impedido un funcionamiento económico mínimamente normal. Este ha sido también en mi opinión, el motivo de porqué desde los años 70, después de los dos grandes modelos agroexportador y proteccionista-industrial vigentes en el país —que, más allá de sus limitaciones, fueron elaborados en su momento por un

Estado nacional con una Administración pública idónea con una visión de Nación— no pudimos nunca elaborar un tercer modelo de crecimiento y desarrollo económico razonable, estable y de largo plazo. Por el contrario, desde hace décadas nuestro país va a la deriva con políticas erráticas que combinan arbitrariamente hiperapertura o hiperproteccionismo, respondiendo no a una dirección razonable adaptada al mismo tiempo a la situación internacional y a las necesidades de la mayoría de la población del país, sino a los intereses momentáneos de las redes patrimonialistas de turno en el poder.

Por otro lado, la lucha «a todo o nada» entre las distintas redes patrimonialistas que se disputan el botín del Estado y su distribución arbitraria entre empresarios, sindicalistas y líderes sociales que forman parte de las diversas redes clientelares, fue diezmando el erario público cuyos recursos son utilizados de modo completamente irracional para otorgar cada vez más beneficios a los miembros de la propia red por fuera de cualquier concepto de productividad o eficiencia en el gasto. En tal sentido, los sucesivos grupos patrimonialistas en el poder expanden indefinida e irracionalmente el gasto estatal, provocando periódicamente el déficit de las cuentas públicas y apelando a la salida fácil del endeudamiento y la inflación.

Por su parte, las redes de protección y favores mutuos que el patrimonialismo ha ido tejiendo, ha formado una verdadera tela de araña entre el Estado y la economía, que fue enrareciendo y tergiversando el funcionamiento de su mecanismo fundamental: el mercado. En efecto, el pacto patrimonialista daña tanto el sistema de precios (afectado por subsidios o impuestos indiscriminados y cruzados, tarifas atrasadas, precios máximos, etc.) como la delicada red de contratos e incentivos de los agentes económicos que conforman la trama de confianza abierta que sostiene una economía de mercado mínimamente eficiente (Oliveros, 2021). Las ineficiencias económicas que provoca esta creciente disputa por privilegios y prebendas, lleva a apelar como falsa solución a un intervencionismo estatal siempre más generalizado, irracional y extremo que acentúa cada vez más los problemas de la economía. No se trata, como sucede en la mayoría de los países del mundo, de un tipo de intervención que corrige al mercado para lograr un mejor equilibrio general, sino de un hiperintervencionismo que está exclusivamente al servicio del mantenimiento irracional de los privilegios especiales de las distintas redes patrimonialistas asociadas al Estado.

El resultado es el de un conjunto de mercados pobres, pequeños, de muy difícil expansión o, en caso de que logren expandirse y potenciarse, lo hacen a costa de cargar con múltiples distorsiones que no tardan en provocar su mal funcionamiento. El régimen patrimonialista produce así a largo plazo una muy baja acumulación de riqueza para beneficio de un conjunto pequeño de empresarios pertenecientes a la red clientelar del gobierno de turno basada en un sistema de protecciones especiales dadas por el Estado que les garantiza una posición predominante en los mercados. Sin embargo, desalienta el enorme potencial que tiene el país para recibir nuevas inversiones nacionales y extranjeras —de grandes empresas trasnacionales, pymes o emprendedores jóvenes o pobres— que no forman parte o no están dispuestos a participar del pacto clientelar.

Por otra parte, el costo de vida en los países dominados por este tipo de régimen es siempre muy alto y los ingresos son bajos debido a la falta de competitividad de la mayoría de sus empresas que, debido a las protecciones especiales que las salvan de competir, producen a costos altísimos para beneficio de los miembros de la propia red patrimonialista y perjuicio del trabajador y el consumidor común. De hecho, esta forma de capitalismo mercantilista-patrimonialista va generando una economía cada vez más cerrada, pequeña, inestable y de muy baja competitividad, generadora de muy pocos empleos genuinos dejando así a la mayoría en situación de pobreza o de una dependencia permanente del Estado que retroalimenta la matriz clientelar. Finalmente, este régimen produce inevitablemente crisis recurrentes, debido a los desequilibrios macroeconómicos producidos por los niveles de endeudamiento o de inflación que resultan de los déficits estatales que intentan cubrir el problema de la falta de competitividad y de la pobreza mediante emisión monetaria, gasto público, subsidios indiscriminados, y aumento exponencial de empleos estatales y planes asistencialistas.

3.1. Las consecuencias del patrimonialismo en el tejido relacional de la sociedad

La conformación de este espacio clientelar desde el Estado que reemplaza de modo deformado las relaciones basadas en la confianza social extendida y establece un espacio normativo privatizado que coopta la función pública, sirve a los grupos de interés involucrados en el corto plazo, pero destruye la vida social de la mayoría en el largo plazo. Del mismo modo que el Estado patrimonialista se encuentra fragmentado en

múltiples grupos cerrados en su propia lógica de intereses, en la sociedad en general ocurre otro tanto. De hecho, en base a un estudio comparativo entre el norte y el sur de Italia Robert Putnam (1993) desarrolló de modo exhaustivo y con gran repercusión internacional su argumento acerca de los efectos estructurales tremendamente negativos de las relaciones clientelares sobre la conformación de la sociedad. Un argumento similar fue desarrollado por otros autores como Diego Gambetta (2000) quien se ha dedicado a estudiar en detalle la estructura social del sur italiano, enfatizando los problemas de las redes clientelares, las cuales, llevadas a su último extremo, conducen a la conformación de las sociedades mafiosas.

Como ya hemos señalado, en el caso latinoamericano y argentino también existen numerosos estudios teóricos y empíricos sobre el tema. La mayoría muestran que este tipo de régimen no hace sino multiplicar la desconfianza de la sociedad y acentuar su fragmentación, lo cual provoca que cada grupo busque cada vez más su propia salvación incorporándose a la lucha por la captura de alguno de los privilegios asociados al Estado, lo cual vuelve a alimentar constantemente todo el proceso (Ortega, Ronconi & Sanguinetti, 2012). Ahora bien, de esta descripción surge inmediatamente la siguiente pregunta: ¿de qué manera se libera al Estado y al país de la asfixia patrimonialista en que se encuentra y que repercute tan destructivamente sobre su funcionamiento tanto político como económico y sobre toda la vida social?

4. Los falsos caminos del populismo de izquierda o de derecha

Frente a la colonización patrimonialista del Estado, en las últimas décadas surgió en toda América latina y en la Argentina una reacción que parecía querer enfrentar el problema del patrimonialismo de una manera abrupta y radical: el populismo. Si bien existen múltiples versiones del populismo y hay muchos elementos distintos en un populismo de izquierda y otro de derecha, las diversas formas de populismo tienen sin embargo varios elementos centrales en común (Mudde & Rovira Kaltwasser 2017). Teorizados por algunos autores contemporáneos (Laclau 2005, Anselmi 2017), los populistas consideran que, dado que las prácticas institucionales de los partidos políticos tradicionales suelen ser hoy muchas veces nada más que una fachada que enmascara la

acción de redes patrimonialistas en busca del botín del Estado, es necesario desplazarlas por la acción directa, decidida y desprejuiciada, de un grupo dirigido por un líder fuerte que tome el control del Estado y lo ponga de nuevo al servicio del pueblo.

En el caso argentino los populistas de izquierda parecieron al principio enfrentarse al viejo patrimonialismo, buscando desplazar a las diferentes elites políticas, empresariales o sindicales tradicionalmente asociadas con el poder, adoptando medidas para forzar la redistribución de recursos del Estado hacia otros nuevos sectores, como los movimientos sociales de desempleados, pobres y excluidos por medio de subsidios y otras medidas redistributivas. Sedujeron así a muchos porque parecían enfrentar por fin a los poderes patrimonialistas enquistados en la política y en el Estado y favorecer a los excluidos de la red clientelar tradicional. Sin embargo, al poco tiempo, se volvió evidente que los métodos que utilizaban contradecían completamente este supuesto loable objetivo. De hecho, los líderes populistas de izquierda se comportaron en nuestro país todavía peor que los jefes de las redes patrimonialistas tradicionales que pretendían desplazar: ocuparon todos los cargos del Estado reemplazando a los funcionarios por militantes, se apropiaron de los recursos públicos, generaron nuevas redes clientelares sin suprimir las anteriores y buscaron capturar de modo permanente el poder político y toda la estructura estatal. Asimismo, estas prácticas patrimonialistas fuertemente autoritarias profundizaron los conflictos, deterioraron aún más la capacidad del Estado para generar reglas generales y bienes públicos, y aumentaron de modo exponencial el deterioro económico, la pobreza, la desigualdad y la corrupción estructural.

Esto demostró que, en realidad, el populismo no soluciona el problema de las redes patrimonialistas, sino que en realidad lo agrava ya que elimina las formas institucionales republicano-democráticas que podrían aún ponerles algún límite a su poder y a su uso discrecional de los recursos del Estado concentrándolas alrededor de una única esfera: la del líder populista en el poder, su grupo político y sus socios clientelares circunstanciales. De hecho, una vez eliminados los mecanismos institucionales —que al menos en un régimen patrimonialista formalmente republicano aún se mantienen— ¿quién les pone un límite al líder popular y sus amigos encaramados en el Estado en nombre del pueblo?

¿Qué sucede, por su parte, con esta otra nueva versión del populismo que llamamos «populismo de derecha» y que hoy se presenta con tanta fuerza por primera vez en nuestro país? En general, el líder populista de

derecha se ofrece como el único capaz de eliminar de un plumazo la «casta» patrimonialista por medio de la reducción al mínimo de la estructura del Estado. Pero, ¿son reales estas promesas? Creo que la falacia principal de este tipo de populismo radica en la idea de la eliminación mágica del problema del Estado. En efecto, supongamos que se reduce drásticamente el gasto del Estado, se realiza una privatización completa de todas las empresas públicas e incluso de todas las obras de construcción de infraestructura. Igualmente quedarían miles y miles de cargos públicos que habría que llenar y de funciones estatales que alguien tendría que cumplir. ¿Quiénes y cómo se cubrirían? ¿Con qué criterios? ¿O serían acaso eliminados por completo? Por otra parte, alguien debería monitorear todo el proceso de privatización, imponiendo las reglas de un nuevo juego. Los populistas de derecha aducen que a partir del establecimiento del gobierno del nuevo líder será «la gente» o «el mercado» el que decidirá. Pero esto implica, evidentemente, ignorar que el problema del Estado y de la función pública, como enseguida veremos, no es una cuestión que se soluciona con solo reducir su gasto y su tamaño. En tal sentido, creo que el populismo de derecha puede tener un solo resultado posible: una nueva captura del Estado por otro nuevo conjunto de advenedizos, sin idoneidad ni experiencia y probablemente al servicio de nuevos círculos clientelares. En una palabra, tampoco la posición populista de derecha de «arrasar con la casta» parece representar una verdadera salida al problema del pacto patrimonialista que padece nuestro país.

5. Cuatro medidas para cortar el nudo gordiano del pacto patrimonialista y realizar una auténtica reforma integral del Estado

Es en el Estado donde nace y se construye el pacto patrimonialista y, en consecuencia, es mediante una reforma del Estado como se podrá cortar el nudo gordiano que se extiende y termina por dominar a toda la sociedad. Sin embargo, frente al falso atajo del populismo, de izquierda o de derecha, que busca romper el pacto patrimonialista de un modo mágico o mesiánico, es necesario hacerlo de una manera auténtica e integral. Pero ¿cuál? ¿De qué modo se cortan los innumerables nudos que conforman la enmarañada red de un pacto que casi se identifica con el *modus operandi* de los políticos y de la mayor parte de los actores que conforman las elites dirigentes de nuestro país? Creo que hay cuatro

medidas centrales que es necesario encarar si se quiere romper el pacto patrimonialista que hoy domina al Estado argentino:

5.1. Poner en primer lugar el cumplimiento y la imposición de la ley

La primera medida implicaría tomarse muy en serio a Carlos Nino cuando llamó a la Argentina «un país al margen de la ley». Mi opinión es que la reforma del Estado debería hacerse de la única manera en que es posible en un país democrático y republicano: con la ley en la mano. Sin *rule of law* (gobierno de la ley), sin jueces independientes del poder de turno, no hay Estado ni Nación posible: solo grupos de interés y mafias luchando por el poder a costa de toda la sociedad. El saqueo del Estado por grupos patrimonialistas en el poder en las últimas décadas prácticamente no encontró ninguna resistencia interna o externa debido a la debilidad de la imposición de la ley. En tal sentido, creo que uno de los nudos gordianos que es necesario cortar para comenzar a romper el pacto patrimonialista es promover una independencia cada vez más decidida del Poder judicial. Esto debería incluir, por ejemplo, un fuerte replanteo del funcionamiento y reglas de selección de los jueces por parte del Consejo de la Magistratura en su relación con las redes patrimonialistas que unen a políticos de todos los bandos con muchos miembros del poder judicial.

5.2. Devolver su idoneidad, imparcialidad e integridad a la función pública

La vigencia e imposición de la ley necesita de funcionarios idóneos que no sean nombrados a dedo sino por concurso público. La reinstalación gradual pero decidida de concursos públicos para todos los funcionarios públicos de las distintas agencias del Estado y también del Poder judicial, debería ser una de las primeras medidas del próximo gobierno. En lugar de una superficial «modernización del Estado», limitada a digitalizar los procedimientos burocráticos o a introducir criterios de management empresarial, el objetivo debería ser reconstruir la carrera administrativa. Tal como afirma Gerardo Sanchis Muñoz (2015), un eje central de la reforma del Estado es volver a distinguir el gobierno del Estado y reinstalar una auténtica carrera de funcionario público en el Estado argentino. El estudio de Hugo Dalbosco (2014) sobre el modo en que los criterios de funcionamiento de la carrera diplomática, uno de los

pocos núcleos de excelencia sobrevivientes en el Estado argentino, podrían trasladarse al resto de la estructura burocrática del Estado, podría ser muy útil para analizar esta dimensión de la reforma.

5.3. Reducir y mejorar la calidad del gasto estatal

El Estado argentino ha sufrido un largo proceso de deterioro que no es de los últimos años sino, como lo ha mostrado con claridad el historiador Luis Alberto Romero, de varias décadas. Como resultado tenemos, por un lado, un Estado notablemente sobredimensionado en relación al tamaño de nuestra economía. Por otro lado, se trata de un Estado mal desarrollado y débil, que no sólo se muestra claramente ineficaz para cumplir sus funciones propias, sino que incluso, por sus insoportables niveles de ineficiencia, impuestos distorsivos, intervencionismo y corrupción, se ha convertido en un verdadero «succionador» de los recursos tanto materiales como morales de la sociedad.

Sin duda, la reducción del tamaño del Estado es una variable muy importante para comenzar a revertir la actual situación. Que los últimos gobiernos hayan llevado el tamaño del Estado en relación al PBI de un 30% —que es más o menos el promedio latinoamericano— a un 46% no es un dato menor. Tampoco es un dato menor el crecimiento desorbitado de la burocracia estatal, que incluye centenares de subsecretarías y secretarías —con su carga acumulada de sucesivas capas de funcionarios y asesores solo tomando en cuenta el Estado nacional— y miles y miles de reparticiones nacionales, provinciales y municipales, muchas de las cuales funcionan como «quioscos» que gestionan los intereses de cada uno de los micro-grupos enquistados en el Estado saqueando impunemente los recursos públicos provenientes de los impuestos de los ciudadanos. El déficit fiscal ha sido siempre algo tremendamente destructivo en la historia argentina, especialmente en una economía poco productiva como la nuestra y fuente de casi todos nuestros males económicos como la inflación, los impuestos excesivos y distorsivos, el endeudamiento, las devaluaciones y las crisis asociadas a ellos, cuyas consecuencias, especialmente en pobreza y deterioro social, ya sobradamente conocemos, aunque lamentablemente repetimos. En ese sentido es imprescindible ir a una política de sobriedad fiscal.

Sin embargo, además de reducir su tamaño, tal como afirman Jorge Colina, Osvaldo Giordano y Carlos Seggiaro (2022), es también fundamental apuntar al problema de la calidad del gasto del Estado. Puede haber un Estado grande pero de excelente calidad y no necesariamente

deficitario, y uno pequeño pero de pésima calidad y deficitario. Achicar el gasto no significa necesariamente mejorar su calidad ni modificar su estructura patrimonialista y clientelar. Incluso un gasto reducido de modo indiscriminado puede empeorar dicha calidad. En tal sentido la idea de reducir la reforma del Estado a medidas puramente fiscales de reducción de gasto me parece un grave error muy frecuente en los improvisados planes de reforma del Estado en la Argentina. Por ejemplo, durante los años 90 se achicó durante un tiempo el tamaño del Estado, pero su calidad siguió siendo pésima e incluso empeoró. Si, por ejemplo, para reducir gasto, cortamos indiscriminadamente en un 30% todos los sueldos, castigaremos probablemente a muchos malos funcionarios, pero también seguramente a muchos buenos, por lo que lo que ganaríamos por el lado del gasto, lo perderíamos por el lado del deterioro de un servicio que funcionaba bien y que luego seguiremos pagando pero con un resultado deteriorado. El resultado termina siendo que seguimos gastando mucho y mal en relación a los resultados que obtengo. De ahí que tenemos que analizar la variable fiscal junto con la de la productividad y otras variables relacionadas con la calidad del gasto estatal.

5.4. Cambiar las relaciones del Estado con los actores de la economía y de la sociedad civil, estableciendo mecanismos de accountability o rendición de cuentas

Por último está el cambio que se necesita en las relaciones del Estado con la economía y la sociedad civil. Tal como sostiene el sociólogo chileno Aldo Mascareño (2010), los países latinoamericanos no logran desarrollarse porque su estructura estado-céntrica no permite desplegar toda la complejidad que requiere la economía y la sociedad modernas. En eso Mascareño no coincide con la idea de Durkheim que entiende al Estado como el lugar en donde la sociedad se piensa a sí misma. Creo que Mascareño tiene razón. Si bien coincido con Francis Fukuyama, que necesitamos un Estado fuerte e inteligente, también considero que es necesario darle mucho más espacio a la sociedad, a las regiones, a las comunidades locales, a las familias y a los individuos de donde sale la mayor parte de la energía, la iniciativa y la creatividad de un país. Solo una sociedad civil fuerte, que actúe bajo la ley pero que pueda autorganizarse desde abajo y de modo independiente al Estado, va a permitir el desarrollo económico y va estar interesada en el control efectivo del tamaño y la calidad de su gasto.

6. Conclusión: necesidad de un profundo cambio de mentalidad, una acción educativa y un programa de reformas que incluya liderazgo político y participación de la sociedad civil

El pacto patrimonialista —sobreviviente en América Latina y la Argentina probablemente como nuestra más pesada herencia cultural del período colonial español— es lo opuesto al llamado *rule of law* (gobierno de la ley) predominante en los países anglosajones y al Estado weberiano que reemplazó el uso privado y prebendario de los cargos públicos en Europa a partir de la Revolución Francesa. La posibilidad de cualquier pacto político y social amplio, al servicio del verdadero bien común y de largo plazo en nuestro país será imposible sin antes romper este pacto patrimonialista que ha sido nuestro sistema casi permanente de gobierno cualquiera haya sido el signo político en el poder. La pregunta crucial hoy en la Argentina es si existe una mayoría que esté verdaderamente dispuesta, de modo concreto y utilizando los métodos institucionales del sistema democrático, a romper ese pacto.

Para lograrlo creo que, en primer término, una minoría vibrante de argentinos deberíamos ante todo tomar conciencia del problema y ayudar a otros compatriotas a hacer lo propio mediante una intensa acción educativa. Darnos cuenta y ayudar a otros a darse cuenta de que se trata de un juego que tiene cada vez menos ganadores y más perdedores y en el que todos nos vamos hundiendo lentamente. Reflexionar profundamente en que más del 40% de los argentinos están sumidos en la pobreza y que un porcentaje altísimo de argentinos de clase media con ingresos deteriorados y sin posibilidades de progreso no tienen hoy ningún horizonte de futuro debido a una economía siempre más chica e inestable que genera un juego de suma cero. Todo esto debería ser suficiente evidencia y motivo para movernos a actuar.

Lamentablemente hoy no parece haber ni en el gobierno ni en la oposición una conciencia clara del problema ni mucho menos un programa concreto que apunte a una reforma integral del Estado que pueda cortar el nudo gordiano del patrimonialismo argentino. La explicación está, a mi entender, en la misma naturaleza de este pacto. Es obvio que los pocos que lo usufructúan no querrán tan fácilmente romperlo de modo voluntario. Tampoco quizás puedan ayudar mucho a romperlo sus principales víctimas: los millones de pobres que diariamente sólo procu-

ran sobrevivir recogiendo las migajas de subsidios humillantes con una degradación de su cultura laboral y de su dignidad que ya abarca varias generaciones. De ahí, en mi opinión, la imprescindible necesidad de participación de los amplios sectores de la sociedad civil que todavía permanecen más o menos independientes del efecto corruptor de las redes del patrimonialismo estatal y se sienten fuertemente perjudicados por él.

Sin embargo, también es imprescindible un decidido liderazgo político que pueda canalizar y llevar a buen puerto esta participación civil al servicio de las reformas. Tal como sostiene el embajador Vicente Espeche Gil, es clave el rol que puedan desempeñar los dirigentes políticos que, aunque sean pocos y formen hoy parte del pacto, se den cuenta de que pueden liderar algo realmente nuevo e inédito y enormemente valioso para el país, si se deciden a romperlo. También son centrales los pocos o muchos jueces, fiscales y otros magistrados y funcionarios públicos que quedan fuera del pacto, quienes con el apoyo de muchos sectores de la sociedad civil, ayuden poco a poco romper, respetando los métodos institucionales pero con decisión, cada uno de los nudos que componen el pacto patrimonialista que esclaviza al Estado y al país.

Hay muchos ejemplos a nivel mundial que muestran la posibilidad de una reforma integral del Estado capaz de liberar a las naciones de las redes del dominio patrimonialista. Aunque un cambio así es algo extremadamente difícil, no hay ninguna razón especial para que la Argentina no pueda hacerlo como lo han hecho tantos otros países del mundo. Todo esto nos suena utópico hoy pero tenemos algunos breves períodos de nuestra historia en que se esbozaron algunos rasgos de una sociedad distinta que lamentablemente no fue. Sin embargo, si otros en el pasado o en el mundo lo lograron en medio de dificultades iguales o quizás mayores, ¿por qué no podríamos intentarlo nosotros aquí y ahora?

Referencias bibliográficas

Anselmi, Manuel. *Populism: An Introduction*. London: Routledge, 2017.

Colina, Jorge, Giordano, Osvaldo & Seggiaro, Carlos. *Una vacuna contra la decadencia. Cuestionando consensos sobre el sector público argentino*. Babel, Córdoba, 2022.

Dalbosco, Hugo. *Los diplomáticos de carrera y la formulación de la política exterior argentina (1983-2007)* [en línea]. Tesis de Doctorado, 2014. Disponible en: https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/188

Eisenstadt, S. N. & Roniger, Louis. *Patrons, Clients and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society. Cambridge*, Cambridge University Press, 1984.

Erdmann, Gero and Ulf Engel. «Neopatrimonialism Reconsidered: Critical Review and Elaboration of an Elusive Concept». *Commonwealth & Comparative Politics*, 45, 1, 95 119, 2007.

Gambetta, Diego. 'Mafia: The Price of Distrust', in Gambetta, Diego (ed.) *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, Department of Sociology, University of Oxford, chapter 10, 2000, pp. 158-175, <http:// www.sociology.ox.ac.uk/ papers/gambetta158-175.pdf>.

Hoevel, Carlos & Mascareño, Aldo, «La emergencia de redes clientelares en América Latina: Una perspectiva teórica», MAD (*Revista del Magíster en Análisis sistémico aplicado a la Sociedad*), Junio 2016, N°34, pp.36-64.

Laclau, Ernesto. *La Razón Populista*. Buenos Aires y México: FCE, 2005.

Mascareño, Aldo. *Diferenciación y contingencia en América Latina*. Ediciones: Universidad Alberto Hurtado, Santiago, Chile, 2010

Mudde, Cas & Cristóbal Rovira Kaltwasser. *Populism: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

Narotzky, Susana & Moreno, Paz, «Reciprocity's dark side. Negative reciprocity, morality and social reproduction», *Anthropological Theory*, September 2002 vol. 2 no. 3 pp. 281-305.

Nef, Jorge «The Culture of Distrust in Latin American Public Administration», Paper presented at Public Administration: Challenges of Inequality and Exclusion Miami (USA), September 2003, pp. 14-18.

Oliveros, Virginia, *A Working Machine Patronage Jobs and Political Services in Argentina*. New York: Cambridge University Press, 2021.

Ortega, Daniel; Ronconi, Lucas y Sanguinetti, Pablo, «Reciprocidad y voluntad de pagar impuestos: evidencia de un experimento de encuestas en América Latina», *CAF Documento de trabajo N° 2012/01*, June, 2012.

Putnam, Robert D., with R. Leonardi, and R. Nanetti. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, Princeton University Press, 1993.

Sanchis Muñoz, Gerardo, «Neopatrimonialismo y función pública». *Revista Cultura Económica*, Año XXXIII Nº 90 Diciembre 2015, pp. 8-29.

Verhezen, Peter, Gifts and Bribes *An Essay on the Limits of Reciprocity*. Hoger Instituut Voor Wijsbegeerte, Leuven, 2005.

XXIII

Para crecer con equidad la Argentina necesita una mejora sustancial de su federalismo

Por ***Juan J. Llach****

Este trabajo se basa en estudios anteriores del autor, adaptados a la realidad actual de la Argentina e incorpora aportes de otros colegas de la última década.[2] En la primera sección (A) se sintetizan los problemas actuales del federalismo en un contexto muy complejo, tanto global como nacional, de la economía, la política y la sociedad. Con el título «Propuestas para un federalismo genuino, clave para el desarrollo humano, económico, social y político de la Argentina», en la segunda parte (B) se presentan posibles soluciones a los complejos desafíos que se enfrentan. Las propuestas principales aportan algunas novedades que se enumeran a continuación. (a) Detalles sobre cómo dividir las potestades tributarias de la Nación, las provincias y los municipios; (b) modificacio-

---

* *C.v. sintético de Juan J. Llach*: (jllach@iae.edu.ar). Licenciado en Sociología (UCA, 1968) y en Economía (UBA, 1972). Profesor emérito del IAE y Director de la Carrera de Economía Empresarial, ambos de la Universidad Austral. Director del proyecto permanente de Productividad Inclusiva (http://www.iae.edu.ar/PI). Miembro de las Academias Nacionales de Educación (2004-) y de Ciencias Económicas (2007-). Ex miembro de la Academia Pontificia de Ciencias Sociales (1994-2019). Fue Secretario de Programación Económica del Ministerio de Economía de la Nación (1991-96) y Ministro de Educación de la Nación (1999-2000). Autor de 11 libros y unos 65 trabajos académicos sobre desarrollo económico, educación, historia económica, impuestos y política tributaria, países emergentes y trabajo y empleo.

2. XXV Seminario de Federalismo Fiscal, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). La Plata, 19 y 20 de mayo de 2022. Esta presentación se apoya, en trabajos de otros colegas citados en la misma y, también, otros trabajos propios tales como J. Llach y J. Fernández Pol (1985); J. Llach, Lucas Llach et al. (2001), J. Llach (2001); J. Llach et al (2002); J. Llach y F. Roldán (2002); J. Llach et al. (2003); J. Llach (2003); C. Adrogué y J. Llach (2005); J. Llach (compilador, 2005); J. Llach y M. M. Harriague (2005, 2008 y 2009); J. Llach y E. Fracchia (2010); J. Llach y M. Grotz (2013); M. Grotz y J. Llach (2013); J. Llach, M. M. Harriague y A. Melamud (2017); J. Llach y A. Melamud (2018) y J. Llach y M. Grotz (2021).

nes en el margen y condicionadas de la distribución actual de la coparticipación federal con las que se constituiría un Fondo para la equidad regional y social (FERS); c) entre las condiciones de acceso al FERS se destacan el destino de los fondos incrementales a la educación, al capital humano y a un plan estratégico de desarrollo sostenible.

A. Problemas actuales del federalismo argentino y su perspectiva histórica

«Boosting productivity in lagging regions addresses the twin challenges of stagnant productivity growth and within-country polarization» (OCDE, 2016)[3]

I. Perspectiva histórica[4]

I.1. Visiones en torno a la Constitución de 1853 y fines del siglo XIX

«**La cuestión del tesoro es, en el fondo, el eje de toda la política argentina** desde la emancipación. Las luchas civiles, las disensiones partidistas, las complicaciones políticas, el enardecimiento de unitarios y federales, de porteños y provincianos, el caudillaje mismo, todo ha nacido de allí y gravitado a su derredor; tocar esta cuestión es 'pisar la arena candente': aclararla, es encontrar el hilo de Ariadna que nos guía en el laberinto de la política argentina», Ernesto Quesada (1898).

[La mayoría de las catorce provincias] **«se asienta en una economía menesterosa y en un régimen fiscal que sólo puede sobrevivir con los subsidios nacionales**; los gobiernos provinciales son legalmente autónomos, pero no lo son en la realidad, porque por debajo del centro político autónomo no hay un centro productivo autónomo… La discrepancia entre su autonomía legal y real es uno de los factores que alimenta fatalmente nuestra práctica constitucional clandestina», Carlos Saavedra Lamas (1909).

---

3. OCDE Regional Outlook, 2016, p.3.

4. Más desarrollada en J. J. Llach (2013), *Federales y unitarios en el siglo XXI.*

«Creo –en cuanto a mí– firmísimamente y a macha martillo que, por las condiciones del medio geográfico y por la tradición de nuestro pasado**, el sistema federal representativo, respetuosísimo de las autonomías federales, es el exigido por las necesidades de nuestro país y no es posible pensar en vivir sin él** [...] la lenta transformación que la política le va imprimiendo vuelve el oro en plomo y está –en mi entender– preñada de peligros para el futuro, al cual le corta las riendas y enfrena la lozanía», Ernesto Quesada (1923)

I.2. Visiones actuales: un mundo de oportunidades, malgastadas pero vivas, para la Argentina

Hay un renovado federalismo que pugna por nacer enfrentando en lucha desigual a un centralismo que se declama federal y que crece provisto de una cuantía record de rentas fiscales.[5] Nuestra organización federal no ha podido realizarse cabalmente, casi desde el nacimiento de la Patria, y la cuestión tiene sorprendente actualidad porque hay mayores chances de lograrlo, al impulso de cambios globales de vasto alcance. La economía no lo es todo, pero es evidente que la valorización mundial –aunque volátil– de buena parte de nuestra producción ha abierto, en el siglo XXI, posibilidades inéditas desde hace tiempo al desarrollo del Interior. Sin embargo, lo obstaculiza la apropiación de rentas fiscales por el Tesoro Nacional, sin reacción suficiente de las provincias. No pocas de ellas han sido favorecidas, más que el conurbano bonaerense. Y ocurre no solo en el campo sino también en ciudades medianas y pueblos del Interior. Hay matices, porque la ciudad de Buenos Aires además de su buena administración, se ha beneficiado, por parecidas razones, con el turismo y la construcción.

Estas fuerzas permiten también afianzar o revitalizar actividades tradicionales, como la agricultura pampeana o la ganadería ovina, dando, al mismo tiempo, lugar a nuevos desarrollos como la expansión de la frontera agropecuaria hacia el Norte, el Oeste y el Sur, la minería en el NOA, en Cuyo y en la Patagonia, el notable salto cualitativo de la industria avícola, la miel y variados emprendimientos frutícolas y hortícolas.

---

5. Este texto fue escrito antes de la invasión de Rusia a Ucrania. Si la guerra perdura, muy probablemente se postergará el «renacer de lo local». La cuantía record aludida incluye, como corresponde, la emisión de deuda del Tesoro y del Banco Central, que en su gran mayoría son pan para hoy y hambre para mañana.

Pero salvo en la minería, cuyas limitaciones surgen de cuestiones ambientales irresueltas, estos desarrollos están limitados fuertemente por impuestos y restricciones a las exportaciones y por una desmesurada carga tributaria que, sin que muestren entenderlo sus impulsores, perjudican más a las regiones no pampeanas, muchas de ellas pobres.[6] El perjuicio a la exploración y explotación de petróleo y gas es evidente. La agricultura, la carne vacuna, los lácteos y la industria forestal son otros ejemplos elocuentes del perjuicio general, por ser actividades en las que la Argentina está a la vanguardia de la productividad técnica mundial. Aquí caben responsabilidades no solo al gobierno sino, en menor medida, al sector privado, que todavía debe propuestas superadoras, capaces de compatibilizar la exportación y el consumo interno y así impedir que lo único que le llegue de estas promisorias oportunidades al habitante de las grandes ciudades sean alimentos más caros.[7]

Un segundo cambio que impulsa a un federalismo más genuino es la tendencia al renacer de lo local que, como renovada vuelta de tuerca de la democratización, se observa en todo el mundo. Al amparo de la globalización y de bloques económicos o políticos de alcance continental que lo posibilitan y acotan a los poderes nacionales, las regiones, los estados sub nacionales y las ciudades van ganando más y más autonomía, de hecho, o de derecho. Los ejemplos proliferan por doquier, desde el Reino Unido hasta Bolivia y desde la ex Unión Soviética –pese a la guerra originada en el ataque de Rusia a Ucrania– hasta Indonesia. Es esta tendencia la que acuna el llamado a hacer «política territorial» y el auge de los políticos «dueños» de un territorio y al margen de los partidos nacionales.[8]

¿Hasta qué punto existen en la Argentina bases para desarrollos de provincias más genuinamente autónomas, más a tono con esta tendencia, casi universal? Las bases están, pero requieren no solo economías vibrantes, sino también sociedades civiles fuertes, bien repartidas en el territorio, amigadas con el mundo y con gobiernos capaces de recaudar

---

6. O las impulsan a tomar el camino ilegal de la evasión, otra traba oculta para crecer.

7. Como se ve en otros países que no traban sus exportaciones, es muy probable que el aumento de los precios de los alimentos y otros exportables sea en buena medida transitorio, hasta que aumente la producción local.

8. Desde hace tiempo se dice en EEUU «toda política es local», concepto redescubierto por Thomas O'Neill.

y sus propias rentas. Una de sus expresiones típicas son los desarrollos locales en racimo (clusters), en los que la producción de las materias primas interactúa con las instituciones de la sociedad del conocimiento y agrega valor, hacia adelante y hacia atrás, con mayor capital humano, nuevas tecnologías y buenos gobiernos locales, generando así estructuras sociales cualitativa y cuantitativamente más ricas e integradas. Todavía son insuficientes las realidades de la Argentina que están cumpliendo o puedan aspirar a cumplir tales exigencias. Se las ve afianzarse en los casos canónicos de la industria aceitera, la vitivinicultura cuyana, la fruticultura del Alto Valle, en medida menor, polos industriales como el de Rafaela y el de la maquinaria agrícola o la tecnología de punta del Balseiro y el INVAP en Bariloche, y se insinúan en casos tan dispares como los incipientes polos tecnológicos en varias provincias, incluyendo la experimentación con el hidrógeno combustible en Pico Truncado, desarrollos recientes como la vitivinicultura austral en San Patricio del Chañar (Neuquén) y en muchas otras provincias o el litio en Jujuy y Salta. Pero muchas de estas cunas de un federalismo renovado carecen aún de la solidez y el alcance necesarios por el viento en contra que se opone a esta promesa, observado en la represión productiva por las limitaciones a exportar, en las resistencias de muchos gobiernos sub nacionales a recaudar y administrar responsablemente lo suyo y en la apropiación de rentas fiscales de las provincias por los «príncipes nacionales».

Muchas cosas podrían afirmarse de este centralismo del siglo XXI, menos su naturaleza progresista. Es, por definición, reaccionario, porque se opone de hecho a las dos tendencias universales mencionadas, desaprovechando así la oportunidad, que se le ofrece a la Argentina quizás por primera vez, de construir un país equitativo y federal, acorde con la Constitución.[9]

II. Situación reciente y actual del federalismo y de la economía argentina

9. Tal es la fuerza de esta «glocalización» que todo indica que superará (casi) cualquier obstáculo. Pero si la Argentina no cambia sus políticas, demorará varias décadas para lograrla. Cabe agregar que el federalismo es crucial para la productividad inclusiva.

II.1. El retroceso de la Argentina y su aceleración reciente

1. Pérdida secular de posiciones en el nivel de vida. Debido a un crecimiento muy escaso desde hace tiempo y un estancamiento en la última década, el PIB per cápita en dólares, a precios corrientes, de la Argentina cayó de un rango mundial de entre 20 y 25 (vigésimo y vigésimo quinto), a inicios de la década del sesenta del siglo XX, a debajo del sexagésimo puesto en la actualidad.[10]

2. Economía muy cerrada. Según el Banco Mundial, entre 155 países, la Argentina, con 30% de exportaciones + importaciones como porcentaje del PIB (el llamado coeficiente de apertura comercial), se ubicaba en 2020 en el puesto 150. Superaba solo a Afganistán, Nigeria, Pakistán, Sudán (países en conflictos y/o con gran economía negra) y, en otro orden, a los EEUU, con un bajísimo coeficiente –quizás el menor en tiempos recientes– del 23%.[11]

3. Inversión muy escasa. La Argentina se ubicaba en 2020, con un 14% del PIB, en el puesto 176 entre 192 países en la formación bruta de capital o inversión bruta interna fija.[12] Otros 3 países igualaban al nuestro, a saber, Egipto, Guatemala y Pakistán. Los 15 países que invertían menos que la Argentina eran: Bermudas, Burundi, Comoras, Cuba, Guinea Ecuatorial, Grecia, Islas Solomon, Irak, Jordania, Kuwait, Líbano, R. A. Siria, Sierra Leona, Ucrania y Zimbabue.

4. Inflación muy alta y crónica. En el trienio 2019-2021 la Argentina tuvo una media de inflación al consumidor de 46,8%, ocupando el cuarto lugar en el mundo, detrás de Venezuela (8320%), Sudán (136,3%) y Líbano (104,1%). En una perspectiva de largo plazo, la Argentina solo ha logrado un período de estabilidad monetaria (1991-2001), pero fracasaron los diez planes más orgánicos realizados desde 1947, incluyendo

---

10. FMI: (https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPDPC@WEO/WEOWORLD).

11. Banco Mundial: (https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS).

12. Banco Mundial: (https://data.worldbank.org/indicator/NE.GDI.FTOT.ZS). Gran mayoría de los 15 países con menos inversión que la Argentina estaban en guerras civiles o internacionales y tenían instituciones muy frágiles o dictaduras que, a veces, desalentaban sistemáticamente la inversión, como Cuba. Las excepciones relevantes eran y son Bermudas (paraíso fiscal), Kuwait (guerras y enfermedad holandesa por la dotación petróleo) y Grecia (crisis endógena profunda en el marco de la crisis global 2008).

la convertibilidad. Puede decirse que, desde la Segunda Posguerra, nuestro país no ha logrado estabilizar la moneda y tiene el record mundial de inflación, incluyendo una híperinflación en 1989-90.

5. Bimonetarismo. Principalmente como consecuencia de la inflación crónica, la Argentina es el país más bimonetario del mundo, al menos, entre los medianos y grandes. En círculo vicioso, esto dificulta el logro de la estabilidad y también muchos aspectos de la vida cotidiana (J. Llach, 2019).

6. Déficit fiscal crónico. Esta es, sin dudas, la causa profunda, del muy mal desempeño de la economía argentina desde hace muchas décadas, con algunos años mejores. En los 109 años transcurridos entre 2021 y 1913, nuestro país tuvo sólo 7 años de superávit fiscal (6 de los cuales, 2003 a 2008, en default y con shock externo favorable, y el restante hace más de un siglo, en 1920); 41 años con déficit de hasta 3 puntos dl PIB; 36 años con más de 3% y menos de 5% del PIB y 25 años con 5% o más del PIB de déficit fiscal. Por aportar una métrica, los períodos que cumplieron con el acuerdo de Maastricht (-3% como máximo) se lograron en su mayoría en los años anteriores a la Segunda Guerra 1913-38), en el plan de Krieger Vasena (1967-70), en la convertibilidad (1990-1998) y, en gran medida como consecuencia del default, en el período 2002-2011. En síntesis, puede decirse que la relativa solvencia fiscal tuvo lugar con políticas económicas acordes a la estabilidad de precios, a veces combinados con contextos muy favorables, como en la primera década de este siglo XXI.

7. Gasto público comparado. Según el FMI,[13] entre 116 países la Argentina, con 37,7% del PBI en 2019 y 42,1% en el 2020, no era superada por ninguno de los 40 estados en desarrollo, gastaba menos que 7 emergentes sobre 40[14] y, lógicamente, lo propio ocurría con 25/36 países desarrollados, arrojando en 2019 un total de 42/116 países con mayor gasto que la Argentina. Esta cantidad aumentó en 2020 en los países desarrollados, de 25 a 30, básicamente por la pandemia, y denotando las virtudes del ahorro público, de la solvencia y… de la buena fama.

---

13. Se tomaron los datos de 2019 y 2020, porque no fue posible acceder a los de 2021 en FMI, WEO, octubre 2021 ni en FMI, Monitor fiscal, octubre de 2021, se reportan datos de 2021.

14. Casi todos ex URSS, ex cortina de hierro o petroleros.

8. Muy baja productividad de los estados (sobre todo Nación y provincias).[15] Se trata de una cuestión crucial, nunca estudiada íntegramente en la Argentina.[16]

9. Presión tributaria y otros rasgos negativos de la realidad impositiva. La política impositiva y sus consecuencias en la Argentina son alta presión tributaria, muchos malos impuestos, en su mayoría «autóctonos» y llamados aquí distorsivos, (como ingresos brutos, «retenciones» a las exportaciones, créditos y débitos bancarios, muchas de las tasas municipales e inflación crónica, frecuentemente olvidada como impuesto). También se observa mala praxis en impuestos «normales» –por ejemplo, las retenciones, percepciones y pagos a cuenta– y, en fin, pero muy importante, escasa progresividad (J. Llach, M. M. Harriague y A. Melamud, 2018).

Sin incluir el impuesto inflacionario, la Argentina recaudaba en 2019 y en 2020 un 33,3% del PIB y un 33,5%, respectivamente, cerca de 10 puntos más que el promedio de América Latina.[17] Incluyendo el impuesto inflacionario, las presiones tributarias de la Argentina eran, aproximadamente, 36,3% del PIB en 2019 y 36,5% en 2020. En ese marco, la Argentina se ubicaba con menor presión tributaria que en 21 países desarrollados, 10 emergentes y ningún país en desarrollo. El total de los tres grupos da con menor presión tributaria a 31/116 países o 26,7% del total, de los cuales 68% son países desarrollados.[18] Esto significa que, para igual nivel de desarrollo y limitadas rentas mineras o petroleras, la Argentina es una de los países con mayor presión tributaria.

10. Los mayores costos de estas desmesuras han sido el aumento de la pobreza y la desigualdad (J. Llach, 2020).

---

15. Una cuestión tan evidente como compleja (BID, J. Izquierdo et. al (editores), 2018).

16. En el proyecto Productividad Inclusiva, han iniciado dicho camino (B. Pagone y M. Grotz (2021).

17. Dato de CEPAL, OCDE, BID y CIAT. Por otro lado, el impuesto inflacionario en la Argentina recauda, en promedio, un 3% del PIB (J. Llach, M. M. Harriague y A. Melamud, 2018). Tres o cuatro de los países emergentes y siete u ocho de los desarrollados, reportados con mayor presión tributaria que la Argentina, la tienen menores si se incluye dicho impuesto.

18. Casi todos los países en desarrollo con mayor presión tributaria que la Argentina son de la ex URSS, de la ex «cortina de hierro» o petroleros.

II.2. Aspectos positivos todavía vigentes en la Argentina[19]

1. Dotación de capital humano. El capital humano ha sido, tradicionalmente mayor que el de los países de América Latina y de la de muchos emergentes. Por ejemplo, de los cuatro premios Nobel en ciencias «duras» latinoamericanos, que estudiaron en sus países de origen, tres son argentinos.[20] Esto no implica desconocer que el nivel educativo de la Argentina retrocedió relativamente, por ejemplo, en las pruebas PISA (J. Llach y M. Grotz, 2021).

2. ¿De país de inmigrantes a país de emigrantes?[21]. De ser un país de inmigración, primero europea, luego latinoamericana, cabe preguntarse si la Argentina no se está convirtiendo en un país de emigración.[22] Si bien predomina la emigración sobre la inmigración ello dependerá en el futuro, en gran medida, de la evolución política y económica de la Argentina. Si continuamos como en la mayor parte del siglo XXI, es muy probable que se acentúe el predominio de la emigración y ello traerá consecuencias tales como una disminución relativa de trabajadores calificados y un aumento de los menos calificados.

3. Empresarialidad, tecnologías, unicornios. Pese a todo, la Argentina sigue mostrando capacidad e innovación empresariales, aunque lejos del potencial.[23] Sin embargo, según la Fundación Observatorio Pyme

---

19. Ver J. Llach y M. Lagos (2016) y L. Román (2022).

20. El cuarto, mexicano, fue Mario Molina. Los premios Nobel en ciencias de la Argentina son Bernardo A. Houssay (1947), Luis F. Leloir (1970) y César Milstein (1984). Nótese que los Nobel argentinos se obtuvieron en sólo 37 años, y ya hace 38 que la Argentina no gana ninguno.

21. En J. Llach y P. Gerchunoff, (1978), llamamos al cambio de nuestros movimientos migratorios como lewisianismo perverso, significando la inmigración de trabajadores de baja calificación –tal era la parte «Lewisiana»– y la creciente emigración de trabajadores calificados. El alto costo que tenía para el país puede verse en J. Llach (1983).

22. En 2019, los inmigrantes eran más del doble que los emigrantes en 2012. Según Wikipedia (con datos de la OIM) había 971698 emigrantes argentinos, sin incluir familiares, 30% de ellos en España y 23,3% en los EEUU. Los inmigrantes, según Datos Macro eran 2.212.879 en 2019, httpLs://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/inmigracion.

23. Sirva como ejemplo que el proyecto PI ha acumulado unos 300 casos de nacimientos o fortalecimiento de empresas, en su mayor parte pymes, en su mayoría con nuevas tecnologías. Está a disposición de los interesados el archivo de casos vía mail jllach@iae.edu.ar.

(2018), citando al Banco Mundial, la Argentina muestra una baja natalidad de empresas por habitante; son 2326, bastantes más que el promedio de LATAM (505), Brasil (347) o Chile (124). En unicornios nos va mejor, ya que la Argentina finalizó 2021 con 11 unicornios, la mitad que en Brasil resultando así en nuestro país un unicornio por cada 4,1 millones de habitantes y en Brasil un unicornio cada 9,9 millones. Es como si el acceso a la empresa, a los servicios y a la tecnología fuera más «elitista» en la Argentina que en otros países de la región.

4. Exportaciones de servicios. En este rubro, la Argentina figura en el puesto 63 sobre 198 países, mejor que en otras variables, pero todavía con mucho terreno por avanzar.[24]

5. Recursos naturales y un sector agropecuario de clase mundial. En materia de RRNN, muchos están inexplotados, como ser Vaca Muerta y el Mar Argentino ¡Nos damos estos lujos! Por otra parte, no maximizamos el rol que potencial del sector agropecuario de clase mundial, porque le cargamos impuestos que desalientan la producción, como las mal llamadas retenciones, en vez de gravarlos con el impuesto inmobiliario rural, como lo hacen los países que progresan en la materia.[25] Con tributos de mejor calidad aumentarían sustancialmente la producción y también la agregación de valor a la misma.

6. Atractivos turísticos. Otro caso de oportunidades desaprovechadas es el turismo, como puede verse en Eduardo Outeiral, Plan País Argentina hola@planpaisargentina.org.

II.3. ¿Convergencia o divergencia entre provincias?[26]

En L. Llach (2004) se presenta una serie de producto regional estimada a partir de datos de producción provincial entre 1960 y 1997 para todas las provincias y entre 1935 y 1960 para Buenos Aires y de recaudaciones fiscales provinciales para el período anterior a 1940. A diferencia de trabajos anteriores, se obtiene el resultado de convergencia regional absoluta si se excluye a la Capital Federal, a una velocidad idéntica a la de los estados de Estados Unidos. La migración interprovincial puede ser

24. Banco Mundial, https://data.worldbank.org/indicator/BX.GSR.NFSV.CD.

25. Analizado en varios lugares del trabajo, especialmente en la sección III.1.3.

26. Los estudios e investigaciones de si convergen entre sí las provincias argentinas, tienen una base empírica débil, dado que no hay estudios sistemáticos y puntuales del producto bruto geográfico de las provincias.

una de las fuerzas explicando la convergencia. Por último, se presenta un modelo en el que los niveles de desigualdad regional, mediados por los criterios de representación política, influyen sobre la política fiscal.

Por su parte M. Grotz y J. Llach (2013),[27] utilizan indicadores de dispersión de los productos geográficos brutos per cápita y regresiones de corte transversal para el período 1950-2010. Los resultados aportan escasa evidencia a favor de la convergencia, incluyendo a la Ciudad de Buenos Aires, mientras que el capital humano resulta clave para explicar el desempeño económico provincial. Por su parte, las transferencias intergubernamentales no muestran servir significativamente como instrumento de desarrollo regional. En cambio, los datos sí brindan apoyo parcial al argumento que sostiene que mayor autonomía fiscal redunda en mayor crecimiento económico. Del análisis se desprende la necesidad de revisar las políticas en temas tales como la educación y el diseño del federalismo fiscal para lograr que los esquemas de distribución de recursos reduzcan efectivamente las disparidades regionales. Por ello el trabajo termina sugiriendo algunos caminos en tal sentido. Los resultados expuestos en M. Grotz y J. Llach (2013), que sí incluyen a la Capital Federal, dan cuenta de un escaso patrón de convergencia entre las economías provinciales. Si bien en términos de desigualdades a través del tiempo parece haber períodos donde las brechas entre las provincias más avanzadas y más rezagadas tienden a reducirse, en las últimas décadas la tendencia es la opuesta. Están faltando estudios sistemáticos de esta cuestión, tan importante para evaluar nuestro federalismo e imaginar políticas con base empírica. De ambos estudios se deduce que buena parte de la no convergencia se debe al crecimiento económico de la Capital Federal.

II.4. La voracidad de la Nación y la renuencia de las provincias: ¿un círculo vicioso?

Este año evocamos el vigésimo sexto aniversario del incumplimiento de la Constitución de 1994 que obligaba a votar una ley de coparticipación federal, a más tardar, en 1996 (cláusula transitoria sexta, ver Apéndice). Desde Buenos Aires, suele culparse de esto a las provincias, pero

---

27. Nótese que difieren los períodos de ambos trabajos, 1960-97 el de L. Llach y 1950-2010 el de M. Grotz y J. Llach. Cabe agregar que, en L. Llach, la convergencia ocurre omitiendo a la Ciudad de Buenos Aires.

lo cierto es que la responsabilidad, es compartida.[28] Por el lado del Poder Ejecutivo Nacional, en los casi 28 años transcurridos desde la Constitución de 1994, ningún presidente envió al Congreso un proyecto de coparticipación al Congreso. En cambio, todos los presidentes que pudieron hacerlo, se arrogaron más y más poderes y recursos. La proporción de recaudación de impuestos provinciales sobre el total aumentó levemente entre 1991 y 2020.[29] Dicho en otras palabras, la Nación es la gran recaudadora, como si dijera paternalmente a las provincias «dejen que yo recaudo, después repartimos». Con rarísimas excepciones, ni provincias ni municipios se han mostrado incómodos con este arreglo, prefiriendo dedicarse a gastar y no ser el «malo» ante los contribuyentes.[30]

De lo que venimos diciendo, resulta que la Argentina es uno de los países, federales o no, con mayor diferencia entre las menguadas responsabilidades de recaudación y las crecientes de gasto público de los gobiernos sub-nacionales, resultando así que la Argentina es uno de los países federales con menor correspondencia fiscal, como se verá en el punto II.5 siguiente.

La apropiación indebida de la Nación. En conjunción con el crecimiento de su rol de recaudar y gastar el Estado nacional también ha aumentado sustancialmente una apropiación indebida –no necesariamente ilegal, pero sí ilícita e inequitativa– de rentas que deberían haber permanecido en provincias o municipios. En buena medida, esto ocurre

---

28. La única excepción podría haber ocurrido durante la presidencia de Duhalde, cuando las provincias propusieron un texto de 14 puntos, que incluía la obligación de consensuar un proyecto de ley de coparticipación federal en un plazo máximo de ¡90 días!

29. Según información oficial, en 1991 la recaudación de impuestos nacionales fue de 84,7% del total y en 2020 fue 83,3% (https://www.argentina.gob.ar/economia/ingresospublicos/recaudaciontributaria). No hay información sistemática de la recaudación municipal, pero todo indica que aumentó sustancialmente en dicho lapso. La última publicación conocida es la de López Accotto et al (2013), aunque no tiene estadísticas completas de recaudación municipal, en parte por usar una muestra de municipios.

30. Una de las poquísimas excepciones es la de Santiago Montoya quien, siendo Director Ejecutivo de ARBA (Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires), no vaciló en exigirles el cumplimiento a los contribuyentes. También merece citarse el caso del intendente Javier Iguacel, de Capitán Sarmiento, quien «dio la cara» como recaudador, reduciendo la cantidad de las tasas municipales de 130 a 21 (sic), al tiempo que aumentaba la recaudación. Aunque distinto al caso de Montoya, interesa subrayar que, dando la cara, es posible racionalizar la tributación local y, al mismo tiempo, aumentar la recaudación.

por el peso creciente de los impuestos a las exportaciones,[31] a los créditos y débitos y el impuesto inflacionario con los que el Estado nacional se ha apropiado entre 2003 y 2021 de cerca de 300.000 millones de dólares de hoy (promedio oficial y paralelo) que, en un régimen federal acorde a la Constitución, al menos la mitad debería haber sido de provincias y municipios. Puede argumentarse, por ejemplo, la legalidad de las retenciones a las exportaciones, pero lo cierto es que ellas extraen rentas que en un federalismo digno de tal nombre deberían haber sido de las provincias mediante impuestos tales como ganancias de las personas o el inmobiliario. Otra faceta del inédito centralismo actual es la invención de las «transferencias discrecionales» de Nación a provincias, en verdad recursos quitados primero a las provincias y devueltos luego como si fuera por voluntad regia del príncipe nacional de turno a los distritos «amigos».[32]

Una nación «todopoderosa». Las consecuencias de lo que venimos diciendo se manifiestan con crudeza en la política, la sociedad y la economía. Por un lado, hay una excesiva concentración de poder en el PEN, que favorece una tendencia a la hegemonía capitalina, de por sí fuerte en la Argentina. Provincias y gobernadores pierden parte de su independencia, quedando sujetos al poder nacional. Por otro lado, se agiganta la posibilidad de cooptar al Poder Legislativo so pena de castigar financieramente a las provincias de los legisladores «rebeldes». Otra nueva y gravosa consecuencia, de dudosa constitucionalidad, es la relación clientelista directa con los intendentes afines o a atraer, puenteando a los gobernadores.

En otro orden, dado que las provincias tienen en sus manos cerca de dos tercios de la inversión estatal en capital humano (salud y educación), al sacarles recursos se perjudica también esa inversión porque el grueso de los dineros discrecionales se orienta a otros fines.[33]

---

31. Si bien el artículo 4 de la Constitución, desde 1853, establece que los derechos de exportación son uno de los impuestos que financian al Tesoro Nacional, en este siglo XXI han aumentado sus alícuotas a niveles desconocidos antes, limitando en gran medida el crecimiento de las provincias productoras de las materias primas y de sus derivados.

32. Las mismas han sumado 60.000 millones de dólares. Lo grave de este arbitrio es que esas millonadas se reparten, al margen de cualquier regulación, a los poderes políticos amigos o a atraer y, peor aún, se usan también para doblegar la voluntad de los indóciles o simplemente neutrales.

33. En varios años del siglo XXI, lo detraído a las provincias ha sido similar a su inversión en salud y educación.

En el plano de la economía encontramos que malos impuestos, tales como la inflación, las retenciones, créditos y débitos bancarios, ganancias no ajustadas por inflación, créditos fiscales del IVA, ingresos brutos en cascada y tasa de seguridad e higiene sumaban el 12,67% del PIB en 2017.[34] Buena parte de ellos no se coparticipan, surgen de necesidades fiscales de los gobiernos de Nación y provincias, aumentan significativamente los costos de producir en el país (caso de ingresos brutos) y reducen los precios de los productores en miles de millones de dólares que, en buena medida, irían a la inversión, una pérdida enorme en momentos en que aumentan los sectores eficientes con dificultades para exportar o competir con los bienes importados. En fin, con la apropiación indebida y los malos impuestos se desalienta la proclamada «industrialización de la ruralidad», es decir, el agregar más valor in situ a los bienes producidos para lograr así un desarrollo más rápido e integral del Interior.[35]

II.5. Demasiado lejos de la correspondencia fiscal (CF)

Mucho se ha discutido cómo hacer factible una ley de coparticipación federal capaz de cumplir el mandato constitucional de lograr «un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional», un objetivo incumplido casi desde siempre. El desafío es muy complejo. Por un lado, no es posible lograr esa meta sin devolver a provincias (y municipios) las potestades tributarias que se les quitaron ya con la crisis de 1890[36] y se aceleraron en 1935. Por otro lado, la gran mayoría de las provincias son reticentes a tener impuestos propios y percibidos como tales por la mayoría de la población, tales como a los ingresos de las personas, al consumo y aun al inmobiliario. En tales condiciones es casi imposible lograr el desarrollo económico y social de las provincias, y también de los municipios.

---

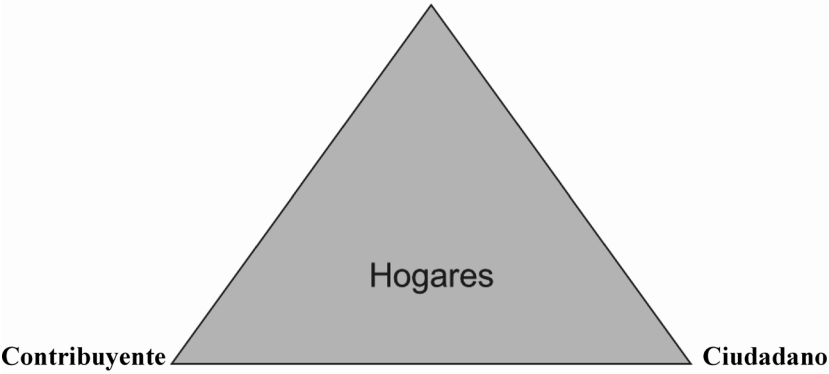
34. La situación no ha variado significativamente desde entonces y su panorama futuro empeoró por la derogación de la muy buena reforma tributaria de 2017.

35. Se argumenta, no sin razones, que esto no ocurriría con los impuestos a las exportaciones, dado que ellos suelen ser más altos para las materias primas que para los bienes finales. Pero debe tenerse en cuenta que ellos detraen cuantiosas sumas de casi todas las provincias cuyo capital, al menos en parte, podría haberse invertido en la producción de bienes elaborados.

36. Según A. Ravier (2016), a principios del siglo XX la Nación financiaba sólo el 5% del gasto de las provincias.

El principio de correspondencia fiscal (CF) aconseja que cada uno de los niveles de gobierno debe recaudar lo necesario para afrontar los gastos que demanda la ejecución de sus propios presupuestos. En el Gráfico 1 puede verse el «triángulo virtuoso» de la CF. Su centro son los hogares que aportan, simultáneamente, los ciudadanos-electores, que debe pagar los impuestos y, a la vez, son beneficiarios del gasto público. En la práctica es virtualmente imposible que la realidad refleje, sin más, dicho triángulo. En los países federales hay legalmente, al menos, dos niveles de gobierno que proveen servicios (gasto público) y que, para ello, cobran impuestos. Más frecuentemente, y tanto en los países federales como en los que no lo son, hay tres niveles de gobierno: Nación o gobierno central, provincias o estados y municipios o localidades.[37] La descentralización, primero de facto, luego legal, tanto en el caso de Chile, como en otros países formalmente unitarios, testimonia la fuerza del «renacer de lo local» (ver punto 1.2). Pese a sus aspectos positivos, en los que se destaca su rol crucial en los checks and balances, esto es, el control del poder central, también los tiene negativos, por ejemplo, la superposición de potestades gubernamentales ha (casi) destruido la co-

Gráfico 1. La correspondencia fiscal perfecta, pero (¿casi?) imposible



37. Es interesante el caso de Chile. Originariamente eran dos niveles de gobierno, el Central y los municipios. Luego se generaron las provincias y las regiones, estas últimas con gobernantes electos, por primera vez, en 2021. El único recaudador es el PEN ¡»Menudo lío» para la correspondencia fiscal!

rrespondencia fiscal, que también es clave al dar la oportunidad a los ciudadanos, de exigir y controlar a las autoridades políticas relevantes. En todo o en parte, el vecindario está pasando a cumplir, de hecho, los roles de los hogares en la correspondencia fiscal, sobre todo en los países federales. Es ilustrativo, al respecto, el «laberinto de la coparticipación federal» que no ocurre sólo en la Argentina pero que muestra sus peores facetas allí, por ejemplo, nadie puede saber adónde va su dinero, con la consecuente erosión de la confianza en las autoridades.

Cuadro 1. La correspondencia fiscal en el tiempo en la Argentina

La correspondencia fiscal en el tiempo en la Argentina

Porcentajes (%) sobre totales de Recursos y Gastos por Año

NIVEL DE	1970		1980		1990		2000		2010		2017	
GOBIERNO	REC.	GASTOS	REC.	GASTOS	REC.	GASTOS	REC.	GASTOS	REC.	GASTOS	REC.	GASTOS
NACION	84	69	73	66	69	63	73	53	80	58	74	55
PROVINCIAS	12	27	22	29	26	31	21	38	16	33	22	37
MUNICIPIOS	4	5	6	6	5	7	6	9	4	9	4	8
TOTALES	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente. D. A Colazo (2022)

En el Cuadro 1 se muestra que, entre puntas (1970 y 2017) la participación de la Nación en la recaudación ha caído 10 puntos en los recursos y 14 puntos en el gasto. El aumento de la participación de las variaciones en la recaudación se debe solo a las provincias (con los municipios manteniéndose en 4% del total). En los gastos los municipios aumentaron 3% punta a punta y las provincias 10%. Como síntesis puede decirse que, entre 1970 y 2017, la correspondencia fiscal se mantuvo en las provincias, al aumentar su participación igualitariamente en recursos y en gastos. En el caso de los municipios, disminuyó su correspondencia al igualarse el porcentaje de recursos en 1970 y 2017 y, al mismo tiempo, aumentar 3 puntos los gastos, una tendencia que continuará. De aquí resulta que, para mejorar la correspondencia fiscal deben aumentar las participaciones de provincias y municipios en los recursos propios.

No obstante, como se ve en el Cuadro 2, la Argentina solo supera en «descentralización fiscal» (Piffano) a dos de los diez países federales consignados en el cuadro.[38]

38. México es un país solo formalmente federal. Los gobiernos sub nacionales recaudan el 4,4% del total, no sólo menor a todos los países federales incluidos en el Cuadro 2, sino también que algunos unitarios.

Cuadro 2. Correspondencia fiscal comparada en países federales y no federales

Cuadro 2. Correspondencia fiscal comparada en países federales y no federales

ÍNDICE DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL - AÑO 2014

PAIS	PARTICIPACIÓN DEL GASTO SUBNACIONAL (1)	PARTICIPACIÓN DE LOS RECURSOS SUBNACIONALES (2)	PRIMER INDICE DE CORRESPONDENCIA FISCAL (3) = ([1]*[2])/100	NUMERO DE ORDEN
CANADA *	60,2	48,4	33,5	1
SUIZA *	57,4	40,0	23,0	2
SUECIA	48,6	37,6	18,0	3
EE.UU. *	47,9	33,1	15,8	4
DINAMARCA	62,4	24,7	15,4	5
ALEMANIA*	39,6	29,3	11,6	6
INDIA *	39,1	27,6	10,8	7
ESPAÑA	42,9	23,1	10,0	8
BRASIL *	34,2	28,5	9,7	9
FINLANDIA	40,2	23,5	9,5	10
AUSTRALIA *	47,1	19,2	9,0	11
ARGENTINA *	38,9	19,2	7,5	12
COLOMBIA *	32,6	19,6	6,4	13
NORUEGA	38,1	15,1	5,0	14
AUSTRIA *	30,6	16,1	4,9	15
POLONIA	31,6	13,0	4,1	16
BELGICA	37,9	9,9	3,8	17
REINO UNIDO	25,1	11,4	2,9	18
FRANCIA	20,1	13,1	2,6	19
MEXICO *	46,7	4,4	2,1	20
HOLANDA	29,8	3,7	1,1	21
ZIMBANWE	24,2	3,7	0,9	22
HUNGRIA	15,6	5,7	0,9	23
NUEVA ZELANDA	13,1	6,5	0,9	24
CHILE	6,2	7,6	0,5	25
TAILANDIA	7,7	5,0	0,4	26
LUXEMBURGO	10,8	3,3	0,4	27
KENYA	5,7	5,6	0,3	28
REPÚBLICA ESLOVACA	2,8	6,4	0,2	29
PARAGUAY	4,9	2,4	0,1	30

Fuente OECD/IAT

ARGENTINA en el grupo de países federales de menor "descentralización fiscal"

Fuente H. Piffano (2016). NotaL. Colombia no es una república federal sino unitaria pero descentralizada y con tradición federal (Kalmanovitz, 2004).

En *Federales y Unitarios en el siglo XXI* (J. Llach, 2013) mostré, para la Argentina, que una eventual devolución de potestades tributarias puede hacerse sin detraer ni un peso a lo que hoy están recibiendo las provincias, y con muy buenas posibilidades de mejorar su recaudación, de tal modo que no solo es políticamente factible si no que mejora al mismo tiempo la solidaridad del sistema y las oportunidades de desarrollo integral de todas las regiones de la Argentina. Un sistema tal nos acercaría a la cabal autonomía política y económica de las provincias. Sin él es muy alto el riesgo de seguir en regímenes hegemónicos con un poder central que arrasa las soberanías de provincias y municipios, suelo fértil para el autoritarismo, y también para la divergencia entre jurisdicciones. Al contrario, si algún remedio existe para construir o reconstruir las instituciones políticas de nuestra Constitución ese es el ejercicio cabal del federalismo.

II.6. El fatal recurso a los impuestos distorsivos y al «anonimato» en las provincias

Ningún país comparable con la Argentina tiene un sistema impositivo tan contrario como el nuestro a la inversión, al desarrollo y al progreso social (J. Llach, M. M. Harriague y A. Melamud, 2018). Entendemos por impuestos distorsivos a los que, (1) de manera directa, suben los costos de la producción o bajan sus precios; y (2) disminuyen la inversión en las actividades afectadas.[39] Los gobiernos sub nacionales «aportan» el 50,5 % de los impuestos distorsivos (las provincias 41.5% del total y los municipios el 9%). Una de las razones de peso que impulsan a la presencia de impuestos distorsivos es que la mayoría de las provincias muestran preferencias por impuestos «anónimos», es decir, que la mayoría del electorado no los vea como «culpa de los gobernantes». El caso más claro es el de ingresos brutos, cuya existencia es muy poco conocida. En cambio, el impuesto inmobiliario es, por definición, nominado y quizás esta es una de las razones por las que suele tener baja incidencia en la recaudación.

En el Cuadro 2 puede verse su magnitud en el año 2017-2018, que llegaba a 12.67% del PIB, significativamente mayor que en Brasil (6,6% del PIB), Corea y EEUU (2%), Uruguay (0,8%), Chile y los países desarrollados (0,6%).[40] [41].

Por eso era lógico celebrar la decisión del gobierno de hacer una reforma tributaria como la de 2017, complementada con un consenso fiscal Nación-provincias. Fue por ello un grave error derogarla gradualmente a partir del 2019 y, peor aún, festejar su total eliminación en 2021.

---

39. Quizás los casos más notorios son los de las llamadas «retenciones» a las exportaciones y los impuestos a la energía.

40. Es muy probable que la incidencia de impuestos distorsivos/PIB mostrada sea un piso para la de 2021, dado que el PIB de la Argentina cayó cerca de un 4% desde 2017 y es probable que la carga de impuestos distorsivos haya aumentado en el mismo lapso, por ejemplo, en retenciones a las exportaciones como en ingresos brutos.

41. Los impuestos distorsivos tienen similitudes con el endeudamiento, en tanto implican atrasos de inversión y de producción, disminuyendo así los recursos de las generaciones futuras.

Cuadro 2. La Argentina, el gran cobrador de estos impuestos

Impuestos distorsivos, año 2017/ 8			
	% del PIB	M de ArŚ	M de US$(*)
Total nacionales	*7,17*	*756854*	*35894*
** Impuesto inflacionario*	*3,40*	*358899*	*17021*
* Créditos y débitos	1,64	173116	8210
** Derechos de exportación*	*1,73*	*182616*	*8661*
* Distorsiones del IVA	0,40	42223	2002
Total provinciales	*4,55*	*480291*	*22778*
** Ingresos brutos*	*4,00*	*422234*	*20025*
* Sellos	0,55	58057	2753
Total municipales	*0,95*	*100703*	*4776*
TOTAL DE IMPUESTOS DISTORSIVOS	**12,67**	**1337848**	**63448**

Notas. La columna en dólares es del año 2018

II.7. Alta evasión fiscal

«Todos sabemos» que la evasión es alta, pero es muy escasa la información existente sobre este fenómeno.[42] En el Cuadro 3 vemos que, en la Argentina, la evasión media del IVA, hace casi 20 años, era del 36%, la de impuestos a la nómina salarial promediaba 30% y la de ganancias de las empresas arañaba el 55%. Todo indica que la introducción del monotributo, por ley 24977 de 1998, de algún modo ha legalizado la evasión[43] probable que, como consecuencia de los manoseos en la administración tributaria desde el 2004, actualmente la evasión sea mayor, en un contexto global que muestra un fenómeno análogo (Wikipedia, 14/4/22). Por ejemplo, la misma fuente estima un crecimiento incesante

42. El único estudio sobre la evasión en la Argentina conocido por el autor es J. Llach, M. M. Harriague y E. O´Connor. (2003).

43. El monotributo consiste en que pagando una suma fija (ajustada periódicamente por inflación) se cumple con cuatro impuestos o gravámenes: a las ganancias, IVA, régimen previsional y seguro de salud. Tal como se maneja en la Argentina, tiene muchos aspectos negativos, a saber. Ser un impuesto a la facturación bruta; muy escasos controles; desincentiva el pedir facturas dado el riesgo de superar el límite de facturación declarada. Una alternativa superior sería que la AFIP, a contribuyentes con facturación d» x, les ofreciera el servicio de hacer sus declaraciones a los contribuyentes, según su actividad económica y salvo que el contribuyente prefiriera hacerla (poco probable, dado que candidato a una inspección).

del cociente de los activos alemanes en paraísos fiscales como porcentaje del PIB, del 2% al 18% entre 1996 y 2008. Wikipedia (op. cit.) estima que, en Europa la shadow economy promedia 19%, con un máximo en Bulgaria (32%) y un mínimo en Austria y Suiza (cerca del 8%).

CUADRO 3. EVASIÓN PORCENTUAL EN ALGUNOS IMPUESTOS

Impuestos	1997	2000	2004
IVA	34	42	33
Ganancias empresas	58	55	51
Nómina salarial	31	30	29
MEDIA PONDERADA	42	43	39

NOTA: Magnitud de la evasión de los impuestos mencionados, respecto de la recaudación potencial, 1997-2004
Fuente: J. J. Llach, M. M. Harriague y E. O´Connor (2003).

II.8. Progresividad declinante

América Latina es uno de los continentes más desiguales, junto con África. Tradicionalmente, la Argentina, Uruguay y Chile, en ese orden han sido los países menos desiguales en América Latina. Los dos primeros conservan con firmeza el galardón, pero la Argentina lo ha desmejorado. No podría ser menos, dado el deterioro de su economía detallado en I.2.

En un estudio reciente (J. Strada y R. Velarde, 2021), se muestra que nuestro país es el único de los cuatro latinoamericanos estudiados que, entre 2008 y 2019, ha reducido la incidencia recaudadora de los impuestos progresivos sobre el total de tributos, mientras los otros tres, Brasil, Chile y Uruguay,[44] la aumentaron.

44. Entre 2008 y 2019 las variaciones del % de impuestos progresivos, fueron así. Argentina de 40,5% en 2004 y 41,7% en 2008 a 38,8% en 2019; Brasil, de 37,5% a 38,6%; Chile, de 34,5 a 44,3 y Uruguay, de 36,4 a 43,4. Entre los países desarrollados, todos con predominio de los impuestos progresivos, acentuaron ese rasgo sólo Alemania (50,5 a 53,9) y Francia (58,9 a 59,4). Lo redujeron EEUU (97,1 a 95,7 (sic), Dinamarca (65,7 a 68,7), España (59,1 a 54,0), Italia (55,1 a 52,0) y el Reino Unido (de 51,4 a 46,7).

En el Cuadro 4 se muestra que, en 2017, para un igual nivel de ingresos, la carga tributaria directa es bastante mayor para quienes están en relación de dependencia que para los trabajadores autónomos o monotributistas.

Cuadro 4. Carga tributaria total en porcentaje del ingreso. Junio de 2017

Ingresos	*Relación dependencia*		*Autónomo*		*Monotributista*	
anuales	*Familia tipo*	*Unipersonal*	*Familia tipo*	*Unipersonal*	*Familia tipo*	*Unipersonal*
13000	14,0	14,0	11,0	11,2	8,1	8,1
26000	14,0	14,0	8,2	10,0	5,5	5,5
52000	14,1	15,0	6,7	8,4	5,0	5,0
104000	15,0	15,9	7,9	9,2	6,8	6,8
195000	14,3	15,3	12,4	13,5	No aplica	No aplica
325000	17,4	18,2	17,3	18,1	No aplica	No aplica

Fuente: J. J. Llach, M.M. Harriague y A. Melamud (2018)

Finalmente, según el Banco Mundial, en 2020, la Argentina es el tercer país de América Latina en bajo coeficiente de Gini después de impuestos y gastos público (42,3), solo superando a El Salvador (38,8) y Uruguay (40,2) (https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI).

B. Propuestas para un federalismo genuino, clave para el desarrollo humano, económico, social y político de la Argentina

En la mayor parte de los países donde se halla (sic) establecido un impuesto de esta naturaleza (como la alcabala), es muy poco o nada lo que se puede producir con destino a mercados lejanos. El producto de cada una de las zonas del país tiene que guardar proporción con el consumo, y por esta causa imputa Ustáriz a la alcabala la ruina de las manufacturas de España. (Adam Smith, 1776, p. 797)

III.1. Cambios en el federalismo para ayudar a superar el retraso, la pobreza y la desigualdad

Todo sistema de coparticipación federal es complejo y, en bastantes casos, inequitativo.[45] Desde este punto de vista sería mejor que cada

45. En efecto, carecer de un sistema de coparticipación no implica que el Estado Federal no apoye a los entes sub nacionales. El caso más claro es el de EEUU, que no coparticipa, pero, el Estado Federal no se desentiende de las entidades sub nacionales.

provincia viviera de sus recursos propios más las ayudas del gobierno central, pero eso no ocurre en ningún país federal. Pero, dada la gran desigualdad que hay entre ellas, este camino podría empeorar la situación actual desde el punto de vista de una productividad inclusiva.[46] Es por eso que, en nuestra propuesta, se crea un FERS (Fondo para la Equidad Regional y Social), detallado más adelante, al que solo resultan aportantes netas la CABA y la PBA, coincidiendo con la situación actual, en la que las dos entidades aportantes netas a la coparticipación federal son las recién citadas.[47]

En esta sección se incluyen diversas iniciativas que podrían ponerse en marcha en orden a cumplir cabalmente el artículo 1 de la Constitución en lo que hace a la adopción del sistema federal. Otra obligación incumplida es no haber votado una ley de coparticipación federal en 1996. Si tal cosa no se cumple es altamente probable que continúe en pie el síndrome que nos aqueja y que hemos descripto: problemas de gobernanza que buscan manejarse con gobiernos centrales hegemónicos que acentúan los ciclos económicos, retrasan al Interior y, a la larga o a la corta, también al conjunto del país.

En las secciones inmediatamente siguientes propondremos varios caminos para superar los problemas del federalismo que, como se ha visto, son parte de las causas del retraso del país. Empezamos con cambios más bien cosméticos, muy conocidos pero irrealizados, para luego seguir con los cambios profundos que tienen quizás mayores desafíos, propios de lo nuevo, pero que creemos son los únicos que aportan una verdadera solución.

Así, distribuyó en 2019 la friolera de 721.000 millones de dólares -16% de su presupuesto- entre los estados, las ciudades y las localidades. Dichos aportes implicaron cerca de un cuarto de los ingresos de los recipientes.

46. Productividad Inclusiva (PI) es el nombre de un proyecto de investigación en curso, conjunto del IAE Business School y la Facultad de Ciencias Empresariales, ambas de la Universidad Austral y dirigido por el autor. En la Web del proyecto se detallan todos sus avances hasta la fecha (http://www.iae.edu.ar/PI).

47. Es decir, son las únicas dos jurisdicciones cuyos aportes a la coparticipación superan lo que reciben de ella. Córdoba y Santa Fe podrían vivir de sus propios recursos (los ingresos que generan ambas igualan a lo que reciben por coparticipación) y Mendoza y Neuquén están bastante cerca de ser autosuficientes. Las restantes 18 jurisdicciones dependen, en muy distinto grado, de la coparticipación federal (ver J. J. Llach y M. Marcela Harriague, 2005 y 2008).

III.1.1. Mejoramiento del régimen actual

Cabe empezar recordando que la Constitución vigente, en su artículo 75, inciso 2, manda contar con un sistema de coparticipación que distribuya recursos en relación directa a las competencias, servicios y funciones, con criterios objetivos de reparto y que sea equitativa y solidaria para lograr un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. Todos ellos son preceptos sin vigencia alguna.

Dado el énfasis que hemos puesto en este trabajo en las responsabilidades de los «príncipes nacionales» en el montaje y la supervivencia de un régimen centralista, es oportuno subrayar que diversos comportamientos de muchas provincias también han contribuido en la misma dirección. Pueden mencionarse las falencias democráticas y republicanas en no pocas de ellas, pese a las obligaciones en contrario del artículo 5 de la Constitución Nacional; la baja responsabilidad fiscal –aunque con mejoras recientes– que ha lubricado el depender de la Nación al «obligarla» a recurrir a salvatajes; el recurso indiscriminado al empleo público y a promociones económicas, ineficaces en su mayoría, que no han logrado asentar capitales y que han reforzado círculos viciosos de pobreza, salvo escasas excepciones; o, en fin, la renuencia a recuperar potestades tributarias: rarísima vez se escucha a un gobernador o alto funcionario provincial reclamándolas –como el mencionado en la nota 29– prefiriendo que los impuestos los cobre la Nación para no ser el «malo de la película».

Cualquier solución posible debe partir del hecho de que ningún gobernador podría «firmar la rendición», saliendo de una reunión decisiva con una disminución permanente de los montos o de las alícuotas de la distribución secundaria. Pero contra quienes argumentan que esto bloquea cualquier mejora del federalismo, pueden mostrarse casos muy pacíficos de redistribución de recursos entre provincias o entre provincias y Nación con criterios distintos a los vigentes hoy, que no satisfacen el «criterio objetivo de reparto». Uno es el «mapa previsional» vigente desde hace casi treinta años, que descuenta aportes patronales en proporción directa al nivel de NBI de cada departamento y en proporción inversa a su distancia de Buenos Aires.[48] El otro es la distribución, en la

48. El mapa fue propuesto y diseñado, en 1993, por la Secretaría de Programación Económica, a cargo del suscripto.

ley de financiamiento educativo (2005), que combinó las alícuotas vigentes de coparticipación secundaria con otro criterio propiamente educativo, como la deserción. Un tercer caso, vinculado a la coparticipación primaria entre la Nación y el conjunto de las provincias, fue el Fondo Federal Solidario –creado por decreto 206/2009 y derogado por igual vía 750/2018– que se alimentaba con el 30% de las retenciones a las exportaciones del complejo sojero, mostrando que, si bien por el artículo 4 de la Constitución, dichos impuestos son parte de las rentas del tesoro nacional, pudieron compartirse con las provincias.

La coparticipación primaria. Hay dos modos de enfocar la reforma del sistema tributario centralista: cambiar los repartos y/o cambiar el sistema impositivo. En el primer caso se pueden modificar tanto la distribución primaria (entre Nación y el conjunto de provincias) como la secundaria (entre provincias). Sin detallar la larga historia, respecto de la distribución primaria (M. Grotz y J. Llach, 2013 y J. Llach, 2013) estuvo pendiente mucho tiempo, en el marco de los llamados pactos fiscales, la devolución del 15% de la masa coparticipable, en su momento asignada a la seguridad social para financiar el sistema de capitalización (luego expropiado por el Estado Nacional en 2008). Esa deuda fue pagada a las provincias desde el comienzo de la presidencia de Macri.[49] Por otro lado, la coparticipación plena del impuesto a los créditos y débitos bancarios, nunca ocurrió y finalmente fue asignado en su totalidad a la seguridad social. Otra cuestión a reconsiderar es la de las rentas de los recursos naturales, en especial si y cuando se decida explotar debidamente los riquísimos yacimientos de combustibles no convencionales, como los de Vaca Muerta. Es inequitativo que una sola provincia, en este caso Neuquén, se apropie de casi la totalidad de esa renta, por más que, a partir de la Constitución de 1994,[50] los recursos naturales –incluyendo, obviamente, suelo y subsuelo– son propiedad de las provincias. En un país como la Argentina de las últimas décadas, que pierde posiciones frecuentemente respecto de muchos otros y con una incidencia cre-

49. Primero, fueron rápidamente devueltos a las tres provincias –Córdoba, San Luis y Santa Fe– que habían hecho juicio, basados en una decisión algo extemporánea de la Corte Suprema. Luego, a partir de mayo del 2016, en cuatro años, para las 20 provincias y la Ciudad de Buenos Aires, que no habían hecho juicio.

50. El artículo 124 establece que «Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio».

ciente de pobreza y desempleo, dichos recursos deberían tener una asignación específica en todo el país a la educación y la formación laboral de las personas en tales situaciones.[51]

La coparticipación secundaria. Con las distribuciones actuales, y cualquiera sea el sistema tributario vigente, no será posible lograr la equidad regional equiparando la calidad de vida en todo el territorio nacional, como manda la Constitución vigente. Nuestra propuesta, basada en M. Grotz y J. Llach (2013), es asignar una parte significativa y establecida previamente al FERS (Fondo para la Equidad Regional y Social), parte del cual debería ser un sub fondo de desarrollo humano (educación, capacitación laboral, nutrición y salud). Ambos fondos otorgarían recursos adicionales, bajo ciertas condiciones, a las provincias y regiones con mayores NBI (Sección III.2).

Las cuantiosas y frecuentes transferencias discrecionales a provincias y municipios[52] –especialmente entre 2003 y 2015 y, quizás también, a partir de fines de 2019– normalmente elegidos «a dedo» por la Nación- deben transformarse, sujetos a reglas, en una fuente de financiamiento ideal para los propósitos mencionados. Por ejemplo, si se eliminan los impuestos a las exportaciones, como debería hacerse, sería muy aconsejable reforzar la AUH con dichos fondos, para lograr las metas de nutrición saludable.[53]

Las transferencias mencionadas, el Fondo Federal Solidario («sojero») y otras análogas, desmintieron lo que se repitió tanto tiempo acerca de que sería imposible reformar la coparticipación porque ninguna provincia cedería recursos ni siquiera en el margen. Como se mostró en M. Grotz y J. Llach (2013), desde 2003 en adelante la Nación ha favorecido a algunas provincias a expensas de otras sin que, reverenciando al PEN, se formularan quejas sistemáticas a estas políticas, salvo ocasionalmente y sobre todo desde ámbitos académicos, no políticos.

---

51. Tal propuesta debe surgir de una negociación entre Neuquén y las demás provincias, con arbitraje de la Nación.

52. Fue una novedad histórica del siglo XXI, durante los primeros gobiernos del hoy Frente de Todos, que la Nación distribuyera recursos directamente a los municipios en cantidades relevantes para ellos.

53. Cuando nos referimos a nutrición o alimentación saludable nos basamos en CEPEA (Centro de Estudios sobre Políticas y Economía de la Alimentación), y particularmente en su director, Sergio Britos.

III.1.2. Un ingrediente crucial de las soluciones federales es cambiar el sistema impositivo, devolviendo potestades tributarias a provincias y municipios y ampliando sus efectos en la productividad y la inclusión

Sin perjuicio de algunos méritos de las propuestas conservadoras enumeradas antes[54] si lo que se procura es un cambio sostenible del centralismo vigente y de sus consecuencias negativas e injustas, es imprescindible devolver a provincias y municipios al menos parte de las potestades tributarias que la Nación se ha ido apropiando, casi siempre en complicidad con todas o algunas de las provincias. Por cierto, estas reformas deberían realizarse armónicamente con otras políticas. En primerísimo lugar, diseñar un nuevo sistema impositivo que elimine gradualmente los impuestos distorsivos reemplazándolos por los vigentes en la gran mayoría de países desarrollados o emergentes, dando por ejemplo mayor peso en la recaudación a los impuestos a los ingresos de las personas, al inmobiliario, y a los que gravan los juegos de azar. Segundo, como se indica hacia el final, es muy importante que las reformas federales apoyen planes de desarrollo en todas las provincias, encuadrados en el concepto de productividad inclusiva[55] y centrados en un intenso desarrollo cualitativo y cuantitativo del capital humano.[56]

La devolución de las potestades tributarias tendría, entre otros, los siguientes efectos positivos. Primero, separar las fuentes tributarias, logrando que el gasto público sub nacional sea más dependiente de la recaudación propia, lo que permitiría a los contribuyentes una mayor claridad acerca del destino de sus impuestos, fortaleciendo al sistema representativo y republicano. Segundo, aumenta así la correspondencia fiscal, que en la Argentina es una de las menores entre los países federales. Se reduce así la frecuente connivencia entre contribuyentes y autoridades locales, tolerantes éstas respecto de su propia recaudación, reemplazándola parcialmente con aportes de la provincia, en el caso de los municipios, o de la Nación, tanto los municipios, como, sobre todo, en las provincias. Contra lo que se alega con frecuencia, un tal sistema conserva el componente

54. Principalmente, su factibilidad.

55. Ver nota 45.

56. Que realizaría el sub fondo de desarrollo Humano (ver III.2), nutrido de las generalmente inequitativas transferencias discrecionales, podría orientarse al logro de la productividad inclusiva (ver nota 45).

solidario de la coparticipación porque cerca de tres cuartas partes de las provincias no pueden brindar, con sus propios recursos, los servicios necesarios, por ejemplo, para así poder reducir las diferencias inter-provinciales de calidad de vida, como lo establece la Constitución.

Más aun, armonizada con los fondos de convergencia y de educación (sección II.2), el componente coparticipable del sistema sería más equitativo que el actual. Tampoco es cierto que esta propuesta implique un salto al vacío, dado que su aplicación siempre sería gradual y podría simularse con datos de la realidad antes de su puesta en práctica. En verdad, el principal problema de esta propuesta es que algunos de quienes deberían estar más interesados, como los gobernadores de las provincias de menores recursos, están lejos de proponerla.

Objetivamente, los principales opositores a una idea así son los «príncipes nacionales» —o quienes trabajan para llegar a serlo— porque tendrían menos poder financiero, aunque no necesariamente perderían prestigio y autoridad si encararan también las políticas conducentes, pero más complejas, a la productividad inclusiva. También son opositores objetivos a esta propuesta los gobernantes de aquéllas provincias –por ejemplo, algunas del norte del país– que se han concentrado en desarrollar la habilidad para acceder a favores de los gobiernos centrales de turno (C. Gervasoni, 2011 y 2018) a cambio implícito de votos, pareciendo preferir esta dependencia financiera a la posibilidad de un desarrollo, con tendencia a ser endógeno y sostenible pero quizás también más laborioso para lograrlo. Asimismo, los evasores de impuestos pueden percibir peligros de esta iniciativa porque, por ejemplo, al recuperar las provincias el poder de recaudar el impuesto a las ganancias de las personas o un nuevo impuesto a las ventas que reemplazara a ingresos brutos[57] y, al depender más de la recaudación propia, fortalecerían el control de la evasión.

En la vereda de enfrente se encuentran objetivamente –aunque no de modo explícito– los gobiernos de provincias grandes, eficientes o beneficiarias de la demanda externa de sus productos, muchos pueblos y ciudades del Interior, y los empresarios y trabajadores de esos ámbitos, que también integran la nueva coalición modernizante y moderada que parece estar surgiendo en la Argentina, como se manifestó crecientemente en las elecciones del siglo XXI.

---

57. En la cita (p. 13) de Adam Smith se muestra que la alcabala perjudicaba a la producción y a las exportaciones, y lo mismo ocurre con ingresos brutos, un impuesto muy similar.

Es probable que la debilidad de los apoyos explícitos a una reforma tan amplia se origine en la inadvertencia acerca de las múltiples dimensiones involucradas, por ejemplo, la renaciente emigración de personas calificadas y sus familias, de altísimos costos para del país y su gente.[58] De lo que se trata es de optar por centralismos hegemónicos y clientelistas o por el sistema representativo, republicano y federal de la Constitución vigente (Gervasoni, 2011 y 2018); por regímenes pre-democráticos y no por los de control y equilibrio de poderes; por la corrupción y aun la narco-política y no por la transparencia (accountablity); por la inseguridad creciente y no por la mejora de sus dimensiones personal y social; por la volatilidad macroeconómica y el retraso y no por el desarrollo sostenible; por un sistema de exclusión clientelista y no por la inclusión con trabajo decente y educación; por el crecimiento económico a granel y no por la cultura del valor agregado y el triángulo virtuoso de Jorge Sábato que asocia a gobiernos, empresas y agentes de la sociedad del conocimiento para el desarrollo local; por la concentración metropolitana caótica y no por una red de ciudades, comarcas y pueblos; por un país abanico y no por uno geográficamente integrado por vía aérea, vial, ferroviaria, fluvial y marítima; en fin, por aquello que llamamos despectivamente «este país» y no por «nuestro país».

Un buen sistema federal es condición necesaria, pero no suficiente, para rencauzar el país. Sin él será más difícil estabilizar la macro y acordar la productividad inclusiva.

III.1.3. El cambio en la distribución de las potestades tributarias

En base a los argumentos anteriores proponemos una distribución de potestades tributarias entre la Nación y las provincias, con algunas referencias a los municipios (J.J. Llach, 2013).

---

58. Es un fenómeno que trasciende a la economía y anida en la política y en la cultura argentinas, como lo evidencia el fenómeno de «la grieta», en este caso, entre evasores, a veces cercanos al poder político, y trabajadores, profesionales y empresarios que cumplen «razonablemente» con sus obligaciones tributarias (casi nadie paga el 100% de lo debido). Pero hay que tener en cuenta que el auge de la emigración de argentinos es muy dañino para el país. Sus costos fueron estimados por J. Llach (1983).

II.1.3.1. Los impuestos nacionales

a) Se mantienen como recursos exclusivos de la Nación

a1. Aportes y contribuciones sociales, incluyendo el mono tributo previsional.

a2. Impuestos al comercio exterior

a3. El impuesto a los créditos y débitos bancarios, destinado un 100% la seguridad social, aunque debería ser coparticipado.

b) Pasan a ser recursos exclusivos de la Nación

b1. El IVA con una alícuota reducida al 10%, salvo en el caso de los alimentos que se reduce tanto como sea posible sin generar una acumulación crónica de créditos fiscales.

b2. El impuesto a las ganancias de las empresas –para no sesgar la inversión por provincias– permitiendo gradualmente el ajuste por inflación y estudiando su transformación parcial en un impuesto a las utilidades distribuidas.

b3. Los impuesto internos.[59]

c) Eliminaciones o modificaciones de otros impuestos nacionales

c1) «Retenciones a las exportaciones». Se mantienen, pero aceptando, gradualmente, hasta el 100% como pago a cuenta del impuesto a las ganancias (en primera instancia, sólo de las empresas y a estudiar si se incluye también el pago a cuenta de las personas, para quienes no están constituidos en empresas). Se mantiene en la transición el Fondo Federal Solidario.

c2) El artículo 75, inciso 6 de la Constitución establece la creación de un Banco Federal con potestad de emitir moneda, pero parece a todas luces más saludable coparticipar las utilidades y otros excedentes del Banco Central, si los hubiera.

---

59. Los criterios para determinar los impuestos nacionales son dos. a) Los que afectan más directamente la rentabilidad de las empresas para evitar «guerras fiscales entre provincias», dejando eventualmente regímenes especiales para promoción regional. b) Los que afectan bienes públicos de orden nacional, como los que afectan el medioambiente (caso de combustibles) o la salud (como tabaco y alcohol).

II.1.3.2. Los impuestos provinciales

El concepto central es que las provincias cobren los impuestos que gravan los ingresos, el consumo y la riqueza de las personas con domicilio en ellas. Esto facilitaría que también los estados provinciales, dado que tienen buena parte de las prestaciones de educación y salud, puedan combatir la pobreza y emparejar racionalmente la distribución del ingreso. En otras palabras, que las provincias puedan tener una política propia de productividad inclusiva.

Se mantienen como recursos de provinciales:

d.1) Ingresos brutos, pero limitado gradualmente sólo a la última venta y armonizando o integrado con el nuevo impuesto a las ventas.

d.2) El impuesto inmobiliario rural (el urbano pertenece a los municipios en muchas provincias). Es crucial que la base y las alícuotas del impuesto estén siempre actualizadas, lo mismo que su coparticipación de provincias a municipios.

d.3) El impuesto de sellos también podría reducirse gradualmente en sus alícuotas.

Nuevos impuestos provinciales:

e.1) Ganancias de las personas y mono tributo impositivo. Debe tenerse en cuenta que este último impuesto ha sido una fuente para legalizar la evasión.

e.2) Bienes personales, armonizado con el impuesto a la transmisión gratuita de bienes.

e.3) Impuesto a las ventas finales (IVF). Con alícuota de 2% para alimentos y un máximo de 10% para el resto. Absorbe gradualmente a Ingresos Brutos y reemplaza la fuerte rebaja del IVA, cuya recaudación queda para la Nación. Solo se gravan los bienes de uso final y podría omitirse el gravamen a los bienes de capital, pero queda como herramienta en manos de las provincias para promover la inversión.

II.1.3.3. Los impuestos y tasas municipales

Se acepta la interpretación amplia de la autonomía municipal incluida en la Constitución de 1994 (art.123), permitiendo así que los municipios cobren impuestos (Rezk, 2013). Subyace la idea de que los municipios están o pueden estar mejor informados de las pymes. La propuesta

también implica una mayor captación de recursos de y para los municipios, lo que permite que puedan responder a la creciente demanda de sus ciudadanos en cuestiones tales como la educación, la seguridad o la asistencia social, no incluidas en sus misiones y funciones.

Impuestos municipales (pueden variar según las provincias):

f.1) Inmobiliario urbano.

f.2) Automotores.

f.3) El IVF a los pequeños establecimientos, cuya recaudación puede igualar a la de las tasas de seguridad e higiene vigentes.

Tasas municipales**:**

En el marco de la Comisión Federal de Impuestos se pueden, y deberían establecerse valores testigos máximos del costo de los servicios típicamente prestados por los municipios que serían los valores máximos de las tasas que podrían cobrar.

III.2. El Fondo de Equidad Regional y Social (FERS)

III.2.1. Fundamentación

Conviene empezar preguntándose porqué sería necesario este FERS. Surgen tres argumentos vinculados entre sí: (i) no se ha logrado votar una nueva ley de coparticipación federal, acorde con los mandatos constitucionales, empezando por la fecha de vencimiento, que era antes de finalizar ¡1996!; (ii) la ley vigente no es conducente a un desarrollo con productividad inclusiva en todo el territorio del país (sección III.1); (iii) trabajar en el margen, como se propone en seguida, aparece como más factible políticamente que hacerlo en el stock, dado que las jurisdicciones más ricas perderían muchos menos recursos que con un cambio general de la coparticipación vigente. Por otro lado, unido a la descentralización de las potestades tributarias, abriría oportunidades de mejora de la recaudación de todas las provincias que se lo propongan.

III.2.2. Coparticipación con cambios en el margen.

Una posibilidad de financiamiento del FERS –que creemos la mejor– es distribuir el incremento de los fondos coparticipables con una ponderación distinta a la actual y que sea mayor para las jurisdiccio-

nes que están lejos de la autosuficiencia fiscal, que son un mínimo de 18/24,[60] o sea un 75% del total, y en proporción a la distancia de dicha autosuficiencia. También se podría tener en cuenta el porcentaje de hogares carentes.[61] Desde ya, la distribución del incremento de fondos coparticipables deber ser en términos reales (netos de inflación) y la de los recursos aplicados al FERS deber tener en cuenta la coparticipación que recibe hoy cada provincia en relación al PIB, dando más recursos a quienes peor están. Las mismas condiciones deberían aplicarse al PROFET (descripto a continuación).

III.2.3. El aumento de la calidad y la cantidad de educación con formación para el trabajo

Este punto es clave para un federalismo productivo e inclusivo, tal que dé lugar gradualmente a la convergencia de los niveles de vida de las provincias en un marco de desarrollo. En J. Llach y M. Grotz (2021), se muestra que, si bien las leyes de educación han logrado cierta convergencia entre provincias en la escolarización, no ocurrió lo mismo en los aprendizajes, sobre todo, respecto de la Ciudad de Buenos. Ello fue así, a pesar de la bondad de los textos de las leyes aprobadas en la primera década, dado que en su gran mayoría, fueron incumplidos.[62]

---

60. Consideramos autosuficientes a las dos jurisdicciones excedentarias (Ciudad y provincia de Buenos Aires), a las dos que son neutrales (Córdoba y Santa Fe), y a las que están cerca de serlo (Mendoza y Neuquén). Sin embargo, y dependiendo de la política, las dos últimas podrían también integrar el grupo de las provincias receptoras de los fondos del FERS. En el caso de la provincia de Neuquén dependería de cómo quede su renta petrolera.

61. Dado que la medición del % de pobreza es muy inexacta, básicamente por la sub declaración de ingresos, sería mejor reemplazarlos por la educación y la salud, mas «duros» y cuyas carencias se asemejan mucho a las principales, tanto para la productividad como para la inclusión.

62. Leyes de educación técnico profesional, de financiamiento educativos (ambas en 2005) y la ley de educación nacional (2006). En el trabajo citado se detallan las posibles causas de la muy escasa convergencia, sobre todo, respecto de la Ciudad de Buenos Aires. Los autores concluyen lo siguiente. a) En el siglo XXI hubo un aumento del nivel educativo en su componente escolarización, pero muy escaso y errático en los aprendizajes. b) Hubo entre escasa y nula convergencia inter-jurisdiccional en la calidad educativa, pero bastante mayor en la escolarización. c) El crecimiento de las inversiones en educación –principalmente asignado a salarios docentes– mostró una influencia limitada en los resultados.

El incremento de la inversión en educación, principalmente asignado a salarios docentes, mostró una influencia bastante limitada en los resultados. Por ello, el trabajo citado recomienda profundizar en los incentivos y en la organización, realmente vigentes en escuelas y ministerios, y formula propuestas al respecto. Por ejemplo, parece imprescindible crear una nueva carrera docente, optativa para quienes estén en ejercicio y obligatoria para los aspirantes a serlo, que incluya evaluaciones e incentivos monetarios a los mejor evaluados.[63]

III.2.3.1. Programa Federal de Educación y Trabajo (PROFET)

Se financiaría con el FERS –del que sería el «cliente» principal o casi exclusivo. Sus principales actividades serían bregar por la convergencia interprovincial en nutrición saludable y en educación. En este último caso promoviendo una nueva ley de financiamiento educativo inexplicablemente vencida, aunque prorrogada, año tras año, en la inversión de recursos del famoso 6% del PIB, en la ley de presupuesto nacional. No fue prorrogada ni remozada, en sus contenidos, a su vencimiento en 2010.

La propuesta también implica tomarse en serio las «habilidades blandas» y el triángulo de Jorge Sábato, a saber, la interacción entre educación y ciencia, empresas y gobierno que hoy debería ser un cuadrilátero, incorporando a los trabajadores. En esa línea, parte de las actividades del PROFET deberían dedicarse a promover una educación y capacitación vinculadas con el mundo del trabajo. A estos fines, debería ser obligatorio para todas las provincias, como condición para acceder al FERS y al PROFET, tener un plan estratégico de inversiones en capital humano[64] y en capital físico (ver más adelante, III.2.4).

---

63. Con mayor presencia que hoy en las escuelas y en las aulas. La experiencia de Mendoza con el llamado «ítem aula», pese a las tenciones iniciales, ha funcionado satisfactoriamente. Por otro lado, hay que generar una evaluación del desempeño de los docentes –como en otros países latinoamericanos (Chile, Ecuador)– e incentivar económicamente a los que obtengan muy buenas calificaciones.

64. Debe tenerse muy presente la existencia del Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional, surgido de la ley homónima del año 2005, financiado con el 0,2% del total de los Ingresos corrientes previstos en el Presupuesto Anual Consolidado para el Sector Público Nacional. No nos fue posible encontrar rendiciones de cuentas de ese fondo. La totalidad de ese financiamiento debería aplicarse a financiar al PROFET. En términos nominales, el FoNETeP debería haber recaudado 34.000 millones de pesos desde 2006: una suma muy relevante.

En ese marco luce muy conveniente la creación gradual de entre 1 y 5 Institutos Politécnicos Federales (IPF) en cada provincia, según su demanda, con estándares altos de calidad e innovación. Sus carreras principales deberían estar vinculadas a las producciones locales, ya sea actuales o en proyecto. Quizás al principio, deberían concentrarse en carreras de duración corta o media, personalizadas en cada estudiante y articuladas con la educación media, la formación profesional y las universidades. A mediano plazo habría que aspirar a desarrollar doctorados.[65]

Esta creación de los IPF encuentra fundamentos, entre otros autores, en la paradoja de Robert Lucas (1990) cuya tesis era que, contra lo esperable, el capital no fluye o no fluía de las regiones más ricas a las más pobres sino a las más ricas,[66] pese a la menor dotación de capital por hombre ocupado en los países más pobres, lo que contraría la ley de rendimientos decrecientes. No hay acuerdo acerca de las causas de este comportamiento. Pero el hecho en sí es bastante evidente, aun en un mismo país, incluso en la Argentina. Lo cierto es que, si no se logra superar la paradoja de Lucas, estamos condenados a tener en el país zonas o provincias muy ricas[67] y otras muy pobres. En verdad, cerca de la mitad de las provincias argentinas, y partes de todas ellas, están entrampadas en un círculo vicioso. Carecen de stock y flujo suficiente de capital, humano y físico y procuran crear empleo ampliando sin cesar su planta estatal, incurriendo en impuestos altos o déficit fiscal crónico, limitando así su crecimiento. Es posible, aunque no sencillo lograr una estrategia exitosa.

---

65. La resolución del CFE 305/16 legisló –con bajo cumplimiento– un Programa Federal llamado «Unidades Integrales de la Educación Técnico Profesional», constituyendo instituciones educativas innovadoras, con alta tecnología, que articularan la Educación Técnico Profesional de nivel secundario y superior y la Formación Profesional Inicial y Continua y en todas las provincias del país. Casi nada se ha avanzado en este aspecto. Un caso digno y fecundo en logros, en la misma temático, es el de Australia, cuyos institutos dictan carreras modernas y muy vinculadas a las empresas y al trabajo, con pareja calidad con las universidades.

66. Aunque no lo trata sistemáticamente, parece obvio que Lucas daba por sentada la abundancia de capital humano en las comarcas adonde se dirigía el capital. La tesis orinal de Lucas fue refutada, entre otros por J. Williamson centrado en el caso de Gran Bretaña y los EEUU.

67.Ejemplos de su viabilidad en nuestro país son el pueblo de Oncativo (Córdoba), ciudades como Rafaela, San Patricio del Chañar (Neuquén), Tandil (PBA) y más recientemente Capitán Sarmiento (PBA) o provincias como Córdoba, Mendoza y Santa Fe. Merecen citarse las cerezas de Chile, que se exportan al Asia por unos 1000 millones de dólares, con alta tecnología en la producción y la distribución. niversidades.

III.2.4. Otro ingrediente relevante para la «solución federal»: una estrategia de desarrollo sostenible corporizada en un plan estratégico

¿Por qué una estrategia de desarrollo?[68] La Argentina y todas sus provincias necesitan cambios en el sector público, en los incentivos o precios y también dentro del sector privado (N. Bloom et al. 2019),[69] para redescubrir y alcanzar en la práctica el desarrollo sostenido. Será complejo descubrirlos, tanto en sus contenidos como en los tiempos para llevarlos a la práctica. Por ello es necesaria esta estrategia de desarrollo sostenible. Su necesidad no es entendida o aceptada por buen número de economistas y de políticos y, más aun, hay quienes piensan que se pueden seguir políticas similares a las aplicadas en lo que va del siglo. Es un error, porque la economía argentina muestra muchas falencias que pueden solo disimularse cuando el precio de la soja es de 500 dólares o más, y el resto de commodities en consonancia. Crecer es otra cosa; depende menos de las materias primas y mucho más del capital humano y físico y de la tecnología.

Tampoco alcanza con remozar las políticas agropecuarias y de comercio exterior, como algunos creen. Diríamos que es una condición necesaria, pero no suficiente. Amenazan los temores a la enfermedad holandesa, que acarrea una apreciación cambiaria capaz de generar problemas relevantes de competitividad en varias ramas de la industria manufacturera y aun en los servicios, y también aumentos significativos de los precios de los alimentos, principalmente carnes y lácteos. Para dar sostenibilidad a la expansión de la producción y las exportaciones del campo y al desarrollo de buena parte del Interior es necesario esta-

---

68. Este texto III.2.4 es sólo una introducción al tema. Falta, por ejemplo, integrar la propuesta del proyecto Productividad Inclusiva antes citado (nota 45). El tratamiento más completo que conozco es el L. Rappoport (2021) quien dice, por ejemplo, «Un Sistema Federal de Desarrollo para la Argentina debe incluir un Fondo de Convergencia, instituciones para la gestión y capacidades públicas y privadas en los tres niveles de gobierno. Debe definir el objetivo de desarrollo multipolar para constituirse en instrumento para la convergencia en la demografía y en los niveles de desarrollo».

69. Nicholas Bloom fue uno de los inspiradores del proyecto Productividad Inclusiva. Tiene muchos investigadores asociados y decenas de artículos sobre el tema y conexos. Sus especialidades son la calidad de la organización y su influjo de las diferencias de productividad entre empresas. Ver https://nbloom.people.stanford.edu/research.

blecer, por un lado, un sistema sencillo de subsidios al consumo interno de alimentos, que podría integrarse en la AUH,[70]como lo hacen los EEUU con el rebautizado Food-Stamp y que, adicionalmente, podría contribuir a mejorar la dieta de los argentinos, sobre todo la de los más pobres.

Por otro lado, para combatir con eficacia la enfermedad holandesa, es necesaria una política sistémica de competitividad, que incluya crucialmente buenas políticas macroeconómicas eficaces para lograr solvencia fiscal, estabilidad de precios «latinoamericana», impuestos no distorsivos, créditos y programas consistentes de impulso a la calidad y cantidad de la inversión en capital humano y en capital físico (productividad inclusiva), apoyo sistemático a pymes y emprendedores y buena infraestructura. En otras palabras, es necesaria una estrategia de desarrollo con el formato de plan estratégico con la misma finalidad. Debería ponerse como condición para acceder al FERS que las provincias lo tuvieran con el apoyo de comités de notables.

Se trata, como puede verse, de una agenda densa y de la que estamos todavía bastante lejos.

---

70. Los EEUU hace décadas que tienen un programa análogo, el Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP), anteriormente llamado Food Stamp, que alcanza a 40 millones de personas, entre ellas el 16,7% de los niños norteamericanos, los cuales viven en hogares receptores del SNAP (https://en.wikipedia.org/wiki/Supplemental_Nutrition_Assistance_Program).

XXIV

El Gran Buenos Aires: congestión, anomia y dilemas

Por ***Jorge Ossona****

El Gran Buenos Aires (GBA) es un fenómeno urbano, económico, social, político, cultural y un indicador de la historia del país durante los últimos cien años. Comencemos por lo primero. Abarca todas las categorizaciones posibles de las grandes ciudades modernas: es una metrópoli, una megalópolis, un aglomerado y un conglomerado.[2] En suma, una enorme mixtura de planos caóticamente yuxtapuestos. Denotan el conflicto entre un país que hasta hace un siglo parecía marchar decididamente hacia su destino desarrollado y el estupor de un trastorno que quebró por etapas esas expectativas a lo largo del siglo XX perdiendo su norte, su brújula; y que marcha a la deriva.

Y dos estribaciones adicionales. En primer lugar, la indefinición conceptual. Todos sabemos de lo que hablamos al aludir el termino GBA; y, sin embargo, la mayoría remite al círculo concéntrico de cordones que rodean a la Capital Federal. Y no: según el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC), el aglomerado incluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). De modo que nos topamos de entrada con un paradojal malentendido. ¿Cuáles son sus límites? ¿Hasta dónde llega? Como veremos más adelante, las aprecia-

---

* *C.v. sintético de Jorge Ossona.* Profesor de Historia. Profesor de Historia Económica y Social Argentina de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Investigador Formado del Centro de Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración (CEINLADI). FCE. UBA.

2. Se entiende por metrópoli a una ciudad capital; megalópolis, a la convergencia próxima de varias ciudades; conglomerado, a un conjunto culturalmente heterogéneo; y aglomerado, a una urbanización continua que abarca diferentes jurisdicciones hasta los confines rurales.

ciones abren un variopinto abanico de posibilidades sobre las que no hay acuerdos. Nuevamente el síntoma de la deriva.

Tomemos en consideración algunos parámetros y definiciones básicas. ¿Cómo se configura geográficamente el GBA según el INDEC?, ¿Cómo lo hace, a su vez, el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), un término más reciente y en boga? Por último, ¿cómo se constituye la «Región Gran Buenos Aires? Podremos advertir allí las inconsistencias e indefiniciones sobre sus alcances y fronteras.[3]

El GBA está constituido por la CABA más 24 municipios del Conurbano Bonaerense (CB): Avellaneda, Gral. San Martin, Hurlingham, Ituzaingo, José C. Paz, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Morón, Quilmes, San Isidro, San Miguel, Tres de febrero, Vicente López, Alte. Brown, Berazategui, E. Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, La Matanza, Merlo, Moreno, San Fernando y Tigre.

El «Aglomerado Gran Buenos Aires» (AGBA), en cambio, comprende a la CABA más 32 partidos de la Provincia de Buenos Aires (PBA) que, total o parcialmente, integran el denominado «envolvente de población» o «localidad censal» extendiéndose a otros nueve partidos cuya superficie y población lo integran pero no forman parte del GBA en el sentido administrativo: Escobar, Gral. Rodríguez, Marcos Paz, Pilar, Pte. Perón y San Vicente, Cañuelas y La Plata. La gran diferencia entre AGBA y GBA es que este último alude a partidos en su totalidad, mientras que el primero lo hace a un área parcial que se va moviendo según la expansión de la mancha urbana en torno de los corredores viales definidos por las rutas 2, 3, 5, 7, 8 y 9.

El concepto de Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) refuerza la inclusión de la CABA a los efectos de evitar la identificación del GBA solo con el CB. También se la puede reconocer como «Región Gran Buenos Aires» que, como el AGBA, se mueve con el tiempo y no respeta las delimitaciones administrativas de los partidos.

Las representaciones que suelen dejar estas indefiniciones son significativas: un rompecabezas, una telaraña, un conglomerado anárquico, un caos, una anti ciudad. Y una coincidencia trágica para toda la provincia; y desde ésta al país: su inviabilidad; salvo que se lo someta a una reforma de cara a las próximas décadas que la actual coyuntura política torna remota. ¿Y entonces? Al menos, dejar asentado que la historia de

3. INDEC. *¿Qué es el GBA?* Buenos Aires, 2005.

las sociedades es dinámica; y que la peor actitud posible es el fatalismo. Un primer antídoto consiste en aproximarnos a la comprensión del fenómeno desde distintas perspectivas. En nuestro caso, la histórica; de cara al estado actual de la cuestión y posibles escenarios futuros.

De la marginalidad a la metrópoli

Buenos Aires comenzó siendo la comarca más lejana y despreciable del antiguo Imperio Español. Una aldea marginal asociada al contrabando por donde se filtraban por goteo pero a un ritmo incesante los metales preciosos del Virreinato del Perú. Solo adquiriría vitalidad geopolítica —y, por lo tanto, económica, política y social— a partir de mediados del siglo XVIII al compás de la atlantización de la economía mundial inducida por la revolución industrial británica. En unas pocas décadas, Buenos Aires cobraría pujanza continental; y hasta llegaría a ser la cabeza de un nuevo virreinato en 1776.

Todavía hacia entonces, se ignoraba su riqueza potencial mucho mayor que aquella de la de intermediar en los circuitos coloniales tardíos. Porque hasta 1810, además de sede política, era el puerto de salida de las exportaciones argentíferas potosinas. La ganadería venia avanzando pero menos en su campaña que en la del eje Banda Oriental, Entre Ríos y Santa Fe. Su frontera, por caso, se ubicaba en Chascomús. A diez años de comenzada la emancipación, esas ganaderías pioneras lucían diezmadas mientras que la de Buenos Aires crecía explosiva en su saturado territorio. Bastó su extensión hasta Dolores para que asumiera su herencia y se fuera extendiendo la conciencia de su potencialidad pastoril.

¿Cuál fue la razón por la que no se pudo desentender del resto que la humilló y derrotó en 1820 optando por imbricarse en un largo frenesí de luchas durante los setenta años posteriores? Daria pie para un abanico de explicaciones que desbordarían los propósitos de esta presentación. Salvo que la riqueza porteña era lo suficientemente atractiva como para suscitar la voluntad de participación en sus lucros del resto de lo que sería, a la postre, la Argentina. Y que Buenos Aires asumió una vocación rectora más allá de las discusiones sobre el régimen político y el sistema de gobierno. De ahí, su papel crucial ya desde entonces y hasta la consolidación definitiva del Estado Nacional en 1880. Fue precisamente en ese año que una coalición de fuerzas provinciales procuró sellar el fin de los conflictos abiertos en 1810 mediante una resolución

drástica: acabar con la soberbia porteña decapitándola de «su» provincia y convirtiéndola en Capital Federal.

La federalización y su inercia anticipatoria

A ciento cuarenta años de distancia, fue una victoria simbólica y política oportuna; pero que luego del fragor, requería de una meditación más sutil acerca de sus consecuencias de mediano y largo plazo. La pasión por la construcción de un país de vanguardia no dejo de tener en consideración esos cuidados al punto que en 1900 el senador Carlos Pellegrini presentó en el senado de la nación el proyecto de escindir a una amplia franja geográfica adosándola a otra del territorio nacional de La Pampa con sede en Bahía Blanca. El plan fue aprobado por unanimidad en una cámara alta integrada por figuras patricias de la talla de Bartolomé Mitre, Bernardo de Irigoyen, José Evaristo Uriburu, José Figueroa Alcorta y Miguel Cané; pero se estancó en la de diputados. El clima ideológico de la década previa al primer Centenario, con sus cavilaciones sobre el resultado de la tarea nacionalizadora, fue el primer renuncio a seguir pensando como procesar institucionalmente aquella fractura de dudosa sustentabilidad.

Pero la euforia económica del primer Centenario se conjugó con las dudas sobre la consistencia nacional eclipsando este problema de fondo que empezaría a suscitar alertas luego de la primera posguerra. Tampoco fueron debidamente atendidas: en parte, con razón, pues aún se mantenían los equilibrios propios de todas las metrópolis que por entonces se expandían; pero también por dar la espalda al peligro de la aglomeración que allí estaba suscitando. En torno de ello, exactamente hace cien años, cada una de las ocho secciones electorales bonaerenses tenía el mismo número de habitantes en torno de los 200.000 con lo que aportaban 11 diputados cada una. Haciendo un per saltum anticipatorio, hoy solo la primera y la tercera, ubicadas ambas en el Conurbano, concentran a dos terceras partes de la población provincial sumando unos 9 millones de sus casi 18 millones. Sin embargo solo cuentan con 35 legisladores provinciales, evocando tácitamente una inequívoca crisis de representación. Pero volvamos al punto.

Entre 1870 y 1900 comenzó a trazarse la estructura radial metropolitana a la vera de los ramales ferroviarios suburbanos: dos en el sur, tres en el oeste y dos en el norte. Sectores de las clases altas nuevas y viejas instalaron allí residencias veraniegas o de fin de semana. Los pueblos de

«las afueras» pasaron en ese periodo de veinte a cincuenta. Hacia los 20, muchas de esos sitios de paso se convirtieron en permanentes para profesionales acomodados que optaron por un estilo de vida familiar circundado por paisajes bucólicos. Muchos pueblos pasaron a ser ciudades como Quilmes, Lomas de Zamora y Adrogué en el sur; Haedo, Castelar e Ituzaingó en el oeste; y San Isidro, Olivos en el norte.[4]

También aparecieron centros de sociabilidad de distinguidos vecinos fundadores con sus clubes y colegios en Hurlingham, Lomas de Zamora, San Isidro y Quilmes que poco tenían que envidiar a los de los barrios metropolitanos de Belgrano o Villa Devoto. Los viajes a la gran ciudad eran rápidos, cómodos y no demasiado costosos. Pero ya hacia los 20, la saga de la posguerra también abrió otros escenarios: el de los barrios industriales como San Martin, Ciudadela, Avellaneda y Lanús. Para entonces, la Capital contaba con dos millones de habitantes, y «los alrededores» ochocientos mil. El crecimiento era sostenido; y dada la pujanza de la economía nacional nos aproximaba a problemas como los de Londres, Chicago, Nueva York y Paris en donde se aceleraron las discusiones en torno de nuevas formas de gobierno e instancias de coordinación.

Aquí, en cambio, solo le prestó atención quien fue, sin duda, el pionero de nuestro urbanismo, el ing. Carlos María Della Paolera quien en 1926, desde sus columnas en el diario La Razón, empezó a advertir sobre como «las sucesivas administraciones municipales (van) diezmando el espacio verde agravando el peligro de una aglomeración caótica; entre otras cosas, por la división jurisdiccional entre la Capital y la PBA». Sobre el curso vertiginoso de «los alrededores» o las afueras» precisó «Lo realmente serio es la desorganización que reina en los barrios de Buenos Aires que han surgido en la provincia de su nombre, y las proyecciones calamitosas que esta situación tendrá para el futuro próximo de la capital de la Republica».[5] Tres años más tarde, se produciría la crisis mundial que abrió curso a la Gran Depresión de los años 30 y a la ruptura política institucional. Ambas dieron comienzo al primer tramo de la deriva.

---

4. Kessler, Gabriel; El GBA, tomo 6 de la *Historia de la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires. Editorial Edhasa-Unipe, 2015.

5. Della Paolera, Carlos María, Buenos Aires y sus problemas urbanos. Buenos Aires, Editorial Oikos, 1977.

Industrialización y «Gran Buenos Aires»

La crisis agraria lanzó contingentes enormes de agricultores bonaerenses y litoraleños hacia la Capital. El impulso industrial protegido por vías cambiarias o arancelarias constituyó, una vez saturado el ejido metropolitano, una solución para la dramática realidad emergente del colapso agroexportador. Se despoblaba, en silencio y gradualmente, el territorio que había sido ocupado por la migración transoceánica cinco décadas antes conformándose uno de los aglomerados urbanos más grandes del planeta.[6] Así, el Buenos Aires rural aportó más de dos tercios de los migrantes del área metropolitana entre mediados de los 30 y los 40. El 20% provino del litoral; también afectado, y solo el 13% de las provincias pobres que encontraron en los nuevos cultivos industriales destinados al mercado interno un reaseguro pujante como el azúcar tucumano y salteño, el vino cuyano, el algodón chaqueño entre otros incipientes.

El cambio era palpable con solo transitar entre la capital y «las afueras»: apareció el nuevo espectáculo de trenes atestados en la hora pico y la sensación de una mutación socioeconómica inconmesurada desde el censo poblacional de 1914. El siguiente se dispuso recién en 1947 corroborando estadísticamente esas apreciaciones fácticas. El aglomerado se estaba peligrosamente conglomerando con lo que urgían medidas de contención. El gobernador Domingo Mercante dicto el decreto 70 de 1948 en el que, por primera vez, se demarco «los alrededores» como «GBA» incluyendo a toda el área urbana y rural comprendida por partidos constitutivos en torno de dos anillos: el primero lindante con la Capital: Avellaneda, 4 de junio, Lomas de Zamora, Matanza, San Martin y Vicente López, y un segundo en tormo de Quilmes, Esteban Echeverría, Florencio Varela, San Isidro, San Fernando, Morón, Las Conchas y General Sarmiento.[7]

Se proyectó «un plan regulador para el desarrollo edificatorio y el uso de la tierra en todas esas áreas de jurisdicción nacional, provincial y municipal que debe responder a la unidad orgánica del crecimiento y funcionamiento como medio circundante humano» diagnosticando que «(su) ausencia… urbana y rural esta(ba) generando un crecimiento hipertrófico

6. Gerchunoff, Pablo: «Causas y azares…en un siglo de Historia Económica Argentina», en Roberto Russell (Editor), *Argentina 1910-2010. Balance del siglo.* Buenos Aires, Editorial Taurus, 2010.

7. Provincia de Buenos Aires, Decreto 70 de 1948.

[…] cada día más caótico creado serios problemas sociales, higiénicos, económicos y estéticos». También, que «la legislación vigente y sus disposiciones reglamentarias (eran) inadecuadas total o parcialmente para evitar la desenfrenada especulación negativa con los valores de la tierra y para promover el encausamiento de la iniciativa privada en un desarrollo positivo dentro de las normas que conduzcan a la creación de nuevos núcleos urbanos conforme al plan o al reordenamiento de distritos urbanos actualmente deteriorados». Y que «Buenos Aires y sus alrededores constituyen una de las pocas grandes metrópolis mundiales que no poseen un plan regulador. Máxime, en la actual industrialización acelerada (que provoca) una dispersión indeterminada de grandes y pequeñas fábricas sin coordinarlas con adecuados accesos viales y la formación de áreas residenciales y recreativas planteadas como conjuntos orgánicos».[8]

Concluía que era «necesario completar la política urbanista antes de que el desarrollo industrial provocara situaciones semejantes a las de las grandes urbes industriales congestionadas».[9] Para ello, se dispuso la creación de una Comisión Asesora y una Junta Consultiva constituida por los representantes de los intendentes para planificar el desarrollo edificatorio y el uso de la tierra coordinado entre el Estado Nacional, las autoridades delegadas de la Capital y las provinciales bonaerenses. Pero el proyecto murió antes de nacer: en 1951, Mercante fue eyectado del gobierno y comenzó a precipitarse el ritmo que nos llevaría a la actual coyuntura.

Durante los 60, el ingreso en una etapa más compleja de la industrialización y la crisis política endémica alimentaron el caos. Luego, el estancamiento y reestructuración industrial coincidió con el voluntarismo torpe de los 70. Para descongestionara la Capital Federal, la administración militar dispuso en 1976 el desalojo de varias villas de emergencia cuyos habitantes encontraron el albergue de sus parientes y allegados en el CB.[10]

Simultáneamente, allí se restringió el viejo sistema de loteos que permitía la urbanización racional de zonas aptas para la habitabilidad humana. A las migraciones internas se le sumaron contingentes procedentes de países limítrofes. Para entonces, el GBA dejo de ser definitivamente la meca del progreso social convirtiéndose en una explosiva olla a pre-

8. Ibid.

9. Ibid.

10. Cravino, María Cristina, *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Universidad de General Sarmiento, 2006.

sión. Lentamente, el aglomerado se convirtió en un conglomerado anárquico, una telaraña de municipios integrados por ciudades, pueblos y barrios.

La bomba detonó a poco de instaurarse la democracia bajo la forma de ocupaciones territoriales por goteo o masivas que ocuparon todos los espacios libres, habitables o no del primero y del segundo cordón industrial. Esta explosión evocaba novedades sociopolíticas profundas que se habrían de desplegar a lo largo de los cuarenta años siguientes bien resumidas bajo la denominación de «política territorial» y que supusieron una mutación de las prácticas políticas y de gestión.

El Conurbano anómico

Los municipios, hasta entonces abocados a los servicios de alumbrado, barrido y limpieza, debieron ampliar sus facultades a la asistencia alimentaria de los carecientes organizados en instituciones barriales, y homologar las tomas intentando su regularización urbana y dominial. Pero en los hechos, fue arraigando una nueva cultura política más traslucida en los nuevos asentamientos pero extendiéndose a los bordes suburbanos en su conjunto.

En las bases sociales empobrecidas se configuraron distintos agregados de identidades familiares, étnicas, deportivas, estéticas, religiosas o varias de ellas yuxtapuestas. De su relación, casi siempre conflictiva, emergieron asociaciones congregadas en torno de referentes encargados de negociar con los municipios la gestión de recursos para la garantía de la subsistencia local que abarcaban desde alimentos, transportes, turnos en los hospitales públicos, la radicación de salas de primeros auxilios y hasta la franquicia para actividades ilegales cuyas utilidades servían para distribuir aquello que el Estado municipal no podía suministrar. Todo contribuyó a modelar ciudadanías tribales localistas regidas por códigos paralelos a veces lisos y llanamente contrarios al imperio de la ley.

Los límites entre la legalidad y la venalidad, al compás de la impotencia pública para administrar la nueva realidad social, terminó revelándose no solo irreductible sino in crescendo fraguando una inseguridad endémica.[11] Como contraparte el dominio de esos «territo-

11. Ossona, Jorge: *Punteros, malandras y porongas. Usos políticos de la pobreza.* Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2014.

rios» supuso prácticas y saberes convertidos en un capital político crucial bien explotados por los intendentes.

Estos denuncian que los fondos de la Nación no llegan a sus distritos, que los gobiernos privilegian a sus aliados, que están molestos por la falta de obras, etc. En realidad, los reclamos desnudan que este estado de cosas contradice el federalismo precisamente fundado en la idea de autonomía. La reforma constitucional provincial de 1994 contraría a la nacional al denegar a los municipios que deben someterse a las reglas burocráticas y de auditoria de la opaca burocracia de La Plata. El gobierno provincial hace poco y nada porque tampoco posee recursos suficientes. El nacional distribuye recursos para fidelizar intendentes que reclutan el 30% del electorado nacional con poca autonomía y alta propensión a la sumisión y a una mala administración.

No fortuitamente y a raíz de la posibilidad de su reelección indefinida se fue modelando la idea de «barón» encarnada en caciques patrimonialistas que tienden a distribuir y delegar hereditariamente la administración política en rizomáticas dinastías de parientes y allegados. Sus resultados están a la vista desde el orden demográfico y la insuficiencia de los servicios públicos elementales. En los suburbios pobres y ocupados compulsivamente la población crece y se distribuye mal. Se prolongan ilegalmente los caños de agua y los tendidos eléctricos; y las aguas servidas se arrojan a calles y zanjas. La falta de canales aliviadores y redundan en inundaciones frecuentes como los de la cuenca Rio Matanza- Riachuelo, el Rio Reconquista y el Lujan.

Los nuevos asentamientos no figuran en los mapas oficiales con lo que se los excluye del régimen de recolección de residuos convirtiendo a esquinas y plazas en quemas a cielo abierto dos veces por semana porque los servicios formales a veces vitan recolectar los sitios colectivos por temor o negligencia. El CEAMSE, por su parte, entierra en sus zonas de disposición final de residuos once millones de kilos de basura diarios que contribuyen a contaminar la tierra, el aire y el agua.[12] Los Parques Industriales radicados en zonas urbanas también aportan su contribución a la contaminación que por diversas razones ha alcanzado al acuífero Puelche. La principal fuente de agua potable del AMBA

12. Mogni, Eduardo Mario, *¿Una nueva provincia?* Buenos Aires. Umbrales Editores, 2018.

procedente del Río de la Plata esta crónicamente contaminada por los pesticidas que descienden desde el Nordeste provincia por el Rio Paraná.

En los grandes cascos urbanos en donde los municipios habilitan la edificación de torres habitacionales monumentales en abierta contradicciones respecto del «Código de Ordenamiento Urbano», transgredido mediante «ordenanzas de excepción» que formulan una libre interpretación de su contenido. La consiguiente aglomeración caótica genera grandes congestiones vehiculares y déficit de transportes entre las zonas marginales y los grandes centros urbanos. Un ciudadano del CB que trabaja en la CABA se calcula que vive una cuarta parte de su vida laboral viajando. La inseguridad, por último, que abarca un espectro que va desde la personal, la social, la sanitaria y la vial.

El dilema entre seguir marchando inercialmente y un consenso disruptivo

La crisis de representación ha motivado desde los 90 los reclamos de autonomías municipales en diversas localidades. Hubo tres que finalmente alcanzaron su consumación: Morón, General Sarmiento y Ezeiza. El primero se fragmentó en tres: al Morón central se le sumaron Hurlingham e Ituzaingo. El segundo dio lugar a una fragmentación más incisiva dividiéndose en José C. Paz, San Miguel y Malvinas Argentinas. En cuanto a Ezeiza, se escindió entre Ezeiza, Tristán Suarez, Carlos Spegazzini y La Unión. Siguen en curso decenas de nuevas demandas de municipalización.

En los hechos, remiten a la solución conservadora de proseguir la descentralización bajo el supuesto ideológico de la aproximación entre las burocracias comunales y los ciudadanos. Sin embargo, la desagregación de grandes municipios ha tendido a reproducir el círculo vicioso de más planteles administrativos, más impuestos y, finalmente, servicios públicos de eficiencia inversamente proporcional a los beneficios corporativos que germinan en su interior.

Recapitulemos brevemente el desarrollo histórico del problema que nos ocupa. El GBA fue el resultado de una torsión imprevista que desconcertó a nuestras elites dirigentes: las migraciones internas que desde los años 30 hicieron saltar a las fronteras capitalinas. Entre 1930 y 1960, su extensión no fue sino la resonancia de la crisis agrícola y de su resolución mediante la industrialización introvertida y protegida. A partir de

los 60, cuando la producción agropecuaria pampeana dio signos de remontar la caída de los treinta anteriores, el éxodo procedió del quiebre de algunos complejos agroindustriales estratégicos que retenían a la población del Interior para tornar verosímil al federalismo.

El estancamiento y la reestructuración de los 70 determinaron el fin definitivo del GBA como vía de escape de la pobreza provincial. Su nuevo perfil evoca más bien una densa cadena de campamentos de refugiados que incluyen a compactas colectividades de países limítrofes o sudamericanos. Una fuente inagotable de fuerza laboral de bajo costo para la construcción, la horticultura y fruticultura periurbana, y la industria textil clandestina. Todas coadyuvan, de diversas maneras, y no solo a través de estas actividades, a la subsistencia de la nueva pobreza suburbana; aunque a costa de municipios fiscal y funcionalmente desfondados que avalan la venalidad como dispositivo de legitimidad política.

Este extravío incuba a otras malformaciones. Por caso, la paradójica dotación de fondos coparticipables a las jurisdicciones expulsoras sobrerrepresentadas en desmedro de un distrito huésped sin identidad ni autonomía; síndrome que luego recicla en ese abigarrado conjunto de municipios que aglutinan al 70% de su población: el Conurbano. La aproximación de las gestiones municipales a los ciudadanos, entonces, tal vez estribe menos en proseguir su minimalización inercial que en la apuesta a cambios más abarcativos.

Desde hace más de una década, diversos foros académicos y políticos han generado proyectos interesantes para salir de la inercia anómica.[13] Se ordenan en dos grandes vertientes: los que plantean dividirlo parcialmente en dos nuevas provincias incluyendo a su primer cordón en la CABA[14] y los que apuntan a su provincialización extendiéndolo hacia el Norte (Zarate), hacia el Sur (Gral. Belgrano o Pila) y hacia el Oeste (Lujan) y fuera tanto de la jurisdicción porteña como de la bonaerense.[15] No obstante, es factible detectar significativos puntos de convergencia

---

13. Malamud, Andrés; «La enfermedad bonaerense», en *La Nación*, Buenos Aires, 9/7/22.

14. Bullrich, Esteban: *Una Nueva Buenos Aires*. Buenos Aires, Fundación Nuevas Generaciones, 2022.

15. Mogni, Eduardo Mario: en *Una Nueva Buenos Aires*. Buenos Aires, Fundación Nuevas Generaciones, 2022.

entre ambas. Por caso, la necesidad de una regionalización que torne sustentable al distorsionado régimen federal reduciendo la burocracia municipal anidada en la «política territorial» con sus agujeros de venalidad y los riesgos que supone para la seguridad pública e incluso para la propia democracia.[16]

Sin duda, valiosísimos proyectos que requieren para su consecución de acuerdos políticos de fuste. Difícil en la actual coyuntura, pero tampoco imposible; salvo que se opte por seguir marchando sonámbulos por el camino de la desintegración nacional. Por ahora, solo resta conformarnos con estas ideas solo germinables en una política en las antípodas de la actual. Detener a tiempo la descomposición anómica nos pondría a buen reguardo de peligros geopolíticos globales que, de no ser detenidos a tiempo, hasta pueden volverse en contra de los propios intereses facciosos. Y ofrecerle a las próximas generaciones un Conurbano menos toxico que el contemporáneo.

Bibliografía

Badia, Gustavo: *Aportes a la cuestión del gobierno de la región metropolitana del GBA*. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2003.

Bruno, Miguel Ángel y Schettino, Ángel: *Bases para una reforma política gradual de las instituciones del Estado Bonaerense*. Buenos Aires, Editorial Dunken, 2004.

Bullrich, Esteban, et al: *Una Nueva Buenos Aires*. Buenos Aires, Fundación Nuevas Generaciones, 2022.

Della Paolera, Carlos María: *Buenos Aires y sus problemas urbanos*. Buenos Aires, Editorial Oikos, 1977.

Fundación Metropolitana, Publicaciones varias. Buenos Aires, www.forometropolitano.org.

INDEC: *¿Qué es el GBA?* Buenos Aires, 2005.

Gerchunoff, Pablo: «Causas y azares de cien años de Historia económica argentina», en Roberto Russel (Editor), *Argentina 1910-2010*. Buenos Aires, Editorial Taurus, 2010.

Kessler, Gabriel (director de tomo) *El GBA. Tomo 6 de la Historia de la PBA*. Buenos Aires. Edit. Edhasa-Unipe, 2015.

16. Bullrich, Esteban y Quetglas, Fabio: «La urgente necesidad de dibujar el mapa del futuro argentino», en *La Nación*, Buenos Aires, 23/12/21.

Laura, Guillermo y Smart, Jaime: *La Provincia del Río de la Plata.* Buenos Aires. Ediciones Cid, 1980.

Malamud, Andrés: «La enfermedad bonaerense», en *La Nación*, Buenos Aires, 9/7/22.

Mogni, Eduardo Mario: *¿Una nueva provincia?* Buenos Aires. Umbrales Ediciones, 2018.

Ossona, Jorge: *Punteros, malandras y porongas. Usos políticos de la pobreza*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2014.

Roccatagliata, Juan (coord.): *Argentina, una visión actual y prospectiva desde la dimensión territorial*. Buenos Aires, Emecé, 2008.

Rofman, Adriana (comp.): *Sociedad y territorio en el CB. Buenos Aires*, UNGS, 2010.

Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS): *La PBA y sus municipios*. Buenos Aires, 2013.

XXV

Defensa

La prioridad en el reequipamiento

Por ***Rosendo Fraga****

1. La prioridad

El 10 de diciembre de 2023 la Argentina cumplirá 40 años de democracia continua.

Las Fuerzas Armadas en este período tuvieron cambios positivos, especialmente en el ámbito educativo.

Se generó una fuerte caída del poder adquisito de los salarios y una brecha entre lo percibido entre el personal en situación de retiro y el que está en actidad. Este problema fue resuelto en 2020 y está anunciada para 2023, la equiparación con los salarios que cobran las Fuerzas de Seguridad nacionales, que es aproximadamente un 70% más alto, para realizarse en forma gradual.

Pero el reequipamiento es la gran asignatura pendiente, habiéndose dado pasos casi irrelevantes para resolver este problema que es vital. Para advertir su importancia es relevante repasar su evolución a través del tiempo.

---

* *C.v. sintético de Rosendo María Fraga*. Abogado egresado de la Universidad Católica Argentina. Analista político, periodista e historiador. Es miembro de la Academia Argentina de la Historia, de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, del Consejo Argentino de las Relaciones Internacionales (CARI), del Consejo Académico de la Escuela de Defensa Nacional y del Instituto de Historia Militar Argentino. Recibió el premio Konex en Comunicación Periodismo (1997) y el premio Santa Clara de Asís (2005). Ha publicado 38 libros sobre temas históricos, políticos militares y regionales. Ha sido condecorado por los gobiernos de Brasil, Chile, España e Italia. Director del Centro de Estudios Nueva Mayoría y del sitio www.nuevamayoria.com especializado en análisis latinoamericano.

2. El reequipamiento militar como política de estado

El reequipamiento militar de la República Argentina comienza como política de estado a fines del siglo XIX, al converger dos hechos: el primero es el inminente riesgo de guerra con Chile, y el segundo la división del Ministerio de Guerra y Marina en dos carteras diferentes en el seno del gabinete nacional.

El Ejército, ya en la Presidencia de José Evaristo Uriburu (1895-1898) opta por la alternativa alemana para el equipamiento del armamento terrestre. Por su parte, la Marina de Guerra se enfoca hacia los artilleros italianos para la fabricación de los buques acorazados de la escuadra.

El General Julio A. Roca, presidente provisional del Senado y el número dos en el orden institucional, es quien orienta e influye en estas decisiones.

Chile, a su vez, opta también por Alemania como proveedor de armamentos para su Ejército y establece una relación orgánica con la conducción militar de este país, que lleva a que un General de este origen ocupe la Jefatura del Estado Mayor de su Ejército. Para los armamentos navales elige astilleros ingleses.

En la Argentina, se reforma la Constitución en 1898, estableciendo tres modificaciones instrumentales, entre ellas la mencionada división del Ministerio de Guerra y Marina. El mismo Roca es el Presidente de la Constituyente y su concepción es el origen de este cambio.

Asume la Presidencia para el periodo 1898-1904 y da cumplimiento pleno a los planes de reequipamiento. Los armamentos terrestres que proveía la fábrica Krupp, en ese momento tenían el mismo nivel tecnológico que los de los países más avanzados.[2] Incluso esta empresa fabrica el fusil modelo argentino 1898, en base a diseños que introducen modificaciones planteadas por el gobierno argentino. Los cañones de campaña también tienen adecuaciones para las necesidades de Argentina, especialmente para la montaña, donde se preveía el teatro de operaciones principal del eventual conflicto argentino-chileno.

El fusil Mauser seguirá siendo el de uso en las Fuerzas Armadas Argentinas hasta principios de los años 60 del siglo XX.

---

2. FRAGA, Rosendo: *La amistad Roca-Ricchieri a través de su correspondencia*. Círculo Militar, Buenos Aires, Argentina, 1996.

Los dos acorazados que los astilleros italianos fabricaban para Argentina,[3] al firmarse en 1902 los «Pactos de Mayo» que alejaron el riesgo de guerra, fueron transferidos a Japón y tuvieron un rol decisivo en la victoria de este país en la guerra ruso-japonesa, durante la primera década del siglo XX.

3. El ciclo de las leyes como herramienta

Un segundo ciclo se inicia en 1923, cuando en el gobierno del Presidente Marcelo T. de Alvear (1922-1928) se sanciona la Ley 11.266,[4] para dar horizonte y financiamiento programado al plan de reequipamiento del Ejército, lo cual se hacía necesario por los cambios que había producido la Primera Guerra Mundial. La ley fue redactada por el entonces ministro de Guerra, el Coronel Agustín P. Justo, un miembro influyente del Gabinete de Alvear.[5]

Tres años después, con el mismo modelo, se sanciona la Ley 11.378 de Renovación de Armamentos Navales[6] con el mismo objeto: la actualización de los sistemas de armas de acuerdo con los cambios generados en dicho conflicto. El ministro de Marina era entonces el Almirante Manuel Domeq García.

En el caso del Ejército, en 1924 se crea la Fábrica Argentina de Aviones (FAdeA) bajo su órbita, de la cual formaba parte la Aeronáutica Militar.

La preocupación por tener una industria militar nacional acompaña las dos leyes de Reequipamiento Militar de la Presidencia de Marcelo T. de Alvear. A consecuencia de estas normas, en los años siguientes se incorpora material blindado al Ejército y en 1933 llegan los dos primeros submarinos para la Armada, fabricados en Italia.

Estas leyes tuvieron vigencia plena en el periodo de gobierno del General Justo (1932-1938) quien dio continuidad e impulso a ambas normas. Estas leyes, con sus sucesivas prórrogas, estuvieron vigentes has-

---

3. FRAGA, Rosendo: *Roca y Chile*. Editorial Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, Buenos Aires, Argentina, 1996.

4. Sancionada el 25 de octubre de 1923 con apoyo de oficialismo y oposición (el primero tenía mayoría en Diputados y la segunda en el Senado).

5. FRAGA, Rosendo: *El General Justo*. Emecé, Buenos Aires, Argentina, 1993.

6. Sancionada el 29 de septiembre de 1926 con el voto de oficialismo y oposición.

ta comienzos de los años 40.[7] El estallido de la Segunda Guerra Mundial las fue tornando inviables ante las dificultades que se plantearon para adquirir armamentos en el exterior.

4. El reequipamiento tras los cambios de la Segunda Guerra Mundial

Un tercer ciclo tiene lugar en el primer periodo presidencial del General Juan D. Perón (1946-1952). El objetivo era actualizar los sistemas de armas de las Fuerzas Armadas Argentinas —ya la Aeronáutica Militar se había transformado en la tercera fuerza al independizarse del Ejército— en función de los grandes cambios introducidos en las formas de hacer la guerra por la Segunda Guerra Mundial, y la provisión de armamentos que había dado Estados Unidos a Brasil con motivo de su entrada en dicho conflicto junto a los aliados.

Mediante un amplio acuerdo firmado en 1947, Argentina adquiere armamentos de Estados Unidos para sus tres Fuerzas Armadas.

El armamento para el Ejército y la Armada, en general, había sido usado al comenzar la entrada de Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial, a lo largo de 1942. Se adquirió una división blindada, una cantidad significativa de buques de desembarco y aviones de combate para la Aeronáutica (en 1947 se incorporaron los primeros seis Gloster Meteor). Si bien entre 1943 y 1947 los sistemas de armas de los países en conflicto se habían modernizado mucho, la Argentina recibía material militar con cuatro años de antigüedad por un precio que era el 10% de su valor.

Los mismos tanques Sherman incorporados entonces al Ejército y repotenciados, fueron movilizados en 1978 frente al riesgo de guerra con Chile, integrando el material de la Brigada Blindada II. Paralelamente se hace un esfuerzo por modernizar la industrial militar, fabricando entre otros elementos, tanques y aviones de combate de producción y diseño nacional. Fue una buena experiencia tecnológica, pero con limitaciones en su uso militar.

---

7. DICK, E.: *La provisión de pertrechos militares. Armas y «artículos» de guerra*. Citado en DE MARCO, Miguel Ángel: *Guerra de Independencia. Una nueva visión*. Emecé, Buenos Aires, Argentina, 2013.

4.1. Entre los sesenta y los setenta

En las décadas del sesenta y setenta, la Argentina sufre un ciclo de fuerte inestabilidad política, pero en los hechos el país enfoca su reequipamiento militar hacia Europa. En el gobierno de facto que sucede al peronismo (1955-1958) se incorpora a la Armada su primer y único portaaviones, adquirido a Holanda. En 1961, el Ejército firma con una fábrica belga la adquisición y la patente para fabricar en Argentina el FAL (fusil automático liviano) que estaba entonces en uso en los países de la OTAN. El armamento liviano en Argentina implicó la sustitución del fusil Mauser, por el que en ese momento se usaba en los primeros países de Occidente. Sigue siendo hoy, seis décadas después, el fusil en uso en las Fuerzas Armadas argentinas.

En la segunda mitad de la década del sesenta, el reequipamiento militar se enfoca hacia Francia, en momentos en que este país salía de la OTAN, asumiendo una política de autonomía militar. En la Fuerza Aérea se inicia el proceso de adquisición de los aviones Mirage, que precederá a su versión israelí, el Dagger, en la década siguiente. En el Ejército se adquiere también en Francia el tanque liviano AMX-13. Mientras tanto, Estados Unidos está en un segundo lugar como proveedor militar. Las limitaciones políticas que imponía al empleo del armamento que era ya muy antiguo, empuja a la Argentina hacia Europa.

En la década del setenta, durante el tercer gobierno de Perón (1973-1974) Alemania pasa a ser la prioridad en términos de reequipamiento, en base a una idea estratégica de asociación con Argentina para eludir limitaciones de la potencia europea, impuestas a la fabricación de armamentos tras su derrota en la Segunda Guerra Mundial. De ahí surge la fabricación en Argentina del TAM (tanque argentino mediano) y el VCTP (vehículo de combate de transporte de personal). En la Armada se construye el astillero Domeq García para fabricar submarinos. También se fabrican corbetas MEKKO. El riesgo de guerra con Chile a fines de los años setenta, acelera esta fase del reequipamiento militar argentino, que mantiene su prioridad hasta la Guerra de las Malvinas.

4.2. En democracia

Desde entonces, las circunstancias políticas demoraron que se encare con una visión de largo plazo el reequipamiento militar argentino.

En 1998 se sanciona la Ley 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas,[8] que preveía destinar una suma con este objeto con un horizonte de tres años y en función de un coeficiente determinado. Pero esta ley nunca fue puesta en vigencia. El diputado opositor Horacio Jaunarena —ex ministro de Defensa— presidía la Comisión de Defensa de la Cámara Baja.

La Ley 27.565[9] que crea el FONDEF es una norma que mantiene los lineamientos en los que se enmarca el área de Defensa Nacional desde 1983. Tiene como antecedentes la Ley 23.554 de Defensa Nacional,[10] la Ley 24.059 de Seguridad Interior,[11] la Ley 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas[12] y la Ley 25.520 de Inteligencia Militar[13] En los cuatro casos, se trata de leyes que fueron aprobadas con el consenso de oficialismo y oposición, la primera durante la gestión del presidente Raúl Alfonsín y las otras tres durante el primer período presidencial de Carlos Menem.

En particular, los fundamentos de la Ley del FONDEF citan el artículo 26° de la Ley 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas. Este artículo preveía «el criterio general ordenador y las pautas a seguir para presupuestar las necesidades del instrumento militar y efectuar el control de gestión de los fondos previstos». Planteaba también que debía autorizarse el «Sistema de Planeamiento, Programación y

---

8. Sancionada el 18 de marzo de 1998, esta ley fue votada por oficialismo y oposición, con un Congreso en el cual el primero tenía mayoría en el Senado, pero ninguna fuerza la tenía en Diputados.

9. La Ley obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados el 21 de noviembre de 2019, durante los últimos días del gobierno de Mauricio Macri, y luego se logró su sanción definitiva en el Senado el 16 de septiembre de 2020, durante el primer año de gobierno de Alberto Fernández.

10. Sancionada el 13 de abril de 1988 y apoyada por oficialismo y oposición. El peronismo controlaba el Senado, mientras que el radicalismo era primera minoría en la Cámara de Diputados.

11. Sancionada el 18 de diciembre de 1991. Aunque el oficialismo controlaba ambas Cámaras, la oposición acompañó la sanción con su voto.

. Ver nota 7 del Capítulo I (*Historia del Reequipamiento Argentino*).

3. Sancionada el 27 de noviembre de 2001 con el voto de oficialismo y oposición. En ese momento, la oposición tenía mayoría en el Senado y era la primera minoría en Diputados.

Presupuestación (S3P)». Pero esta norma nunca entró en vigor y ni siquiera se constituyó la Comisión Bicameral que establecía para supervisar su aplicación.

La ley entró en vigencia durante 2020, durante la gestión del Ministro de Defensa Agustín Rossi, y fue impulsada por él como Presidente del bloque oficialista de la Cámara de Diputados de la Nación.

La norma realiza una asignación presupuestaria «inter-temporal», que permite una planificación y ejecución en el largo plazo.

En la Presidencia de Mauricio Macri (2015-2019) se adquieron en Francia cuatro patrulleros navales, los que entraron en servicio en el período posterior, del presidente Alberto Fernández (2019) y fueron pagados en su administración. Si bien no fue un hecho significativo por la capacidad específicamente militar y por su monto económico, mostró la continuidad entre dos administraciones de distinto signo político.

En el marco del FONDEF, la actual administración ha puesto en marcha el plan de reequipamiento militar más importante desde 1983, que tiene como ejes:

• La compra de un submarino —tras el hundimiento del San Juan no ha quedado ninguno en servicio— que se negocia con Francia y Alemania como opciones.

• La adquisición de 12 cazas polivalentes —los último se compraron usados hace un cuarto de siglo— analizándose propuestas de EE.UU., China, Corea del Sur y Francia.

• La compra en Brasil de blindados a rueda Guaraní —el chasis y el motor se fabrican en Argentina— para una brigada completa. Los blindados en servicio tienen más de cuatro décadas y hay material de este tipo que se sigue usando con sesenta años de antigüedad.

La Defensa debe ser una política de estado, es decir, compartida por oficialismo y oposición.

En el caso de nuestro país, la elección 2023 —sobre todo si gana la actual oposición— pondrá a prueba la capacidad para tenerla, cuando puede darse un punto de inflexión en el problema prioritario, que es el reequipamiento, pendiente desde la guerra de Malvinas.

XXVI

Crisis de representatividad

Por ***Graciela Assaf de Viejobueno****

Todos intuimos que los problemas nacionales tienen sus raíces en niveles más profundos que los de un simple análisis económico. Crisis de valores, inequidad, desequilibrio cultural, vacío moral, pérdida de confianza en las instituciones y falta de credibilidad en los dirigentes que han perdido representatividad, son algunos de los males que nos aquejan y que costará mucho trabajo y tiempo remontar o revertir. Todo ello demuestra que la crisis más que económica es política, más que política es moral y más que moral afecta a nuestra propia identidad por lo que me animaría a decir que es una crisis metafísica. Si como dice el aforismo escolástico: «La operación sigue al ser», hay que rastrear en nuestro ser más profundo las razones de nuestro obrar.

De todos estos males, la crisis de representatividad, es quizás uno de los más graves. El hastío de la gente tuvo eclosión en diciembre del 2001 cuando se manifestó el descontento con la clase política al grito de: «¡Que se vayan todos!».

Se quedaron todos aunque nuevas figuras emergieron atacando a «la casta política» y ganaron la adhesión de muchos. Todo ello pone de manifiesto el divorcio entre los políticos y la gente y la falta de representatividad de nuestros dirigentes.

---

* *C.v. sintético de Graciela E. Assaf de Viejobueno*.Abogada, egresada de la UNT. Docente universitaria jubilada. Exprofesora Adjunta de Historia del Pensamiento Filosófico y de Filosofía del Derecho en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UNT. Exprofesora Titular de Filosofía del Derecho en la Facultad de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de la UNSTA. Ex Investigadora Cat. 3 de la Secretaría de Ciencia, Arte e Innovación Tecnológica de la UNT. Es integrante del Centro de Estudios *In Veritatem* que se ocupa de las Cuestiones Disputadas de La Verdad de Tomás de Aquino. Autora de artículos publicados en libros colectivos y en revistas especializadas y con numerosos trabajos expuestos en congresos y jornadas académicas.

Esto es la muestra más patética de la desvirtuación de la representatividad política. Si es de la esencia del representante, el ponerse en el lugar del representado, el identificarse con él y el ser fiel intérprete de sus necesidades y estas cosas no se cumplen; si el representante deja de representar, es como si la sal dejara de salar.

La representación así entendida, como simbiosis entre el pueblo y su gobernante no es privativa de regímenes democráticos. Puede haber un dictador con representatividad en el caso que conozca lo que el pueblo quiere y decida procurarlo,[2] pero si la representación falta en un gobierno democrático, está fallando en su esencia y este fenómeno marca el pulso de la desnaturalización o desvirtuación de la democracia.

En un sentido estricto, representación, es el ejercicio por parte de los gobernantes, de las funciones públicas jurídicamente autorizadas según la voluntad de los ciudadanos que los han elegido mediante el sufragio universal. La teoría de la representación considera que el pueblo está ligado a sus representantes y éstos vinculados con el electorado. Aun aquellos que no votaron por los electos están representados.

> «Los representantes deciden qué deben hacer y qué no pueden hacer los ciudadanos y los coaccionan para que acaten esas decisiones. Deciden durante cuánto tiempo los niños deben ir a la escuela, cuánto deben pagar los contribuyentes en concepto de impuestos, con qué países se debe entrar en guerra».[3]

Ellos imponen el cumplimiento de estas normas, aun contra la voluntad de algunos individuos. En una palabra, ellos son los que mandan. A propósito, cabe recordar que, en todo el mundo, en las manifestaciones de protesta por leyes sancionadas por los parlamentarios y que no expresan la voluntad popular, el slogan que más aparece en las pancartas es el que dice: «No en mi nombre», lo que expresa que el pueblo no se siente identificado con la decisión de sus representantes.

Dentro de este contexto, cobra fuerza la frase que dice:

> «Si no nos ocupamos de la política, la política terminará ocupándose de nosotros». Y vaya que se está ocupando, como lo demuestran una serie de decisiones políticas que nunca figuraron en las

---

2. Pedicone de Valls, María Gilda: *Derecho electoral*. Buenos Aires, Ediciones La Rocca, 2001, p. 81.

3. Ibid., pág. 78.

plataformas y que de haberlas sabido de antemano, otro hubiera sido el modo de sufragar. «Hay que estar en la política, para poder incluso rechazarla».[4]

Representación formal y real

Una reciente encuesta reveló que el 87% de los ciudadanos consultados no se siente representado por ningún partido ni dirigente político y el 70% no se interesa en absoluto de la política. Esto desnuda uno de los temas más polémicos de nuestra realidad política.

El sistema representativo está en los entresijos de nuestra conformación política. En efecto, el art. 1º de la Constitución expresa que la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma *representativa,* republicana y federal. En concordancia, el art. 22 fustiga todo intento de democracia directa cuando dice que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes. Nuestros representantes surgen de un acto eleccionario que consagra la voluntad popular y los candidatos se presentan a través de los partidos políticos que tienen expreso reconocimiento constitucional en el art. 38.

Ahora bien, ¿quiénes son nuestros representantes? En sentido estricto, son los que desempeñan algún cargo electivo, es decir, presidente y vice, gobernadores y vice, diputados, senadores, intendentes y miembros de los concejos deliberantes. Los representantes son tales porque resultan elegidos popularmente y así tienen «mandato».

El tema central que atraviesa esta cuestión es qué hacer ante la falta o déficit de nuestros representantes que puede sobrevenir ya sea por el escaso porcentaje de votos con el que fueron ungidos o por la deslealtad con la que ejercen su mandato olvidándose de sus representados quienes pareciera que les otorgan un «cheque en blanco» por el tiempo que dura su período de gobierno.

Concretamente se plantea la posibilidad de la caducidad de los cargos electivos. Lo que dicta el sentido común es que así como en el ámbito privado se puede revocar el mandato de un mandatario infiel o que ya no cumple con su deber, para otorgárselo a otro, lo mismo podría suceder en el ámbito de lo público. Pero sabemos que en nuestra legislación no está contemplado este modo de remoción de los representan-

---

4. Mardones, José María: *Fe y política.* Santander, Editorial Sal Terrae, 1993, p. 159.

tes. No pueden ser revocados sus cargos por deslealtad o por el olvido de las promesas electorales.

El remedio legal para removerlos es el juicio político o de lo contrario, esperar a que finalice su período o sea hasta la próxima elección. Gracias a los comicios, el representante cuenta con una suerte de «derecho adquirido» a ser reputado como tal y en lo que dure su período constitucional no necesita revalidar o confirmar sus títulos. En esto reside a mi juicio la insuficiencia de la representación política porque el representante, una vez elegido, se desentiende de lo que fueron sus promesas electorales, sin ninguna consecuencia y ni aún la amenaza de no ser reelecto es suficiente para inducir a los gobiernos a actuar en beneficio del bien común. Ni el peso de la palabra empeñada ni el juramento al asumir sus cargos, les mueve el amperímetro.

Según Néstor Sagüés el tema de la representación política plantea una colisión entre la constitución formal y la constitución real. En la constitución real, lo que el pueblo quiere es que su representante mantenga y conserve su situación de tal durante todo el período de su gestión. Es decir que para la representatividad no bastan los comicios sino que el representante tiene que estar, en todo momento, manteniendo y acrecentando su representatividad. Esta debe ser ganada día a día, de lo contrario corre riesgo la gobernabilidad.[5] Nuestros representantes no deben creer que sus diplomas de tales les aseguran un mandato irrevocable sino que la representatividad que surgió como una presunción en el acto eleccionario, debe ser mantenida, conservada y acrecentada mediante el trabajo serio si no quieren perder el aval de sus mandantes. La legitimidad de origen debe ser ratificada mediante la legitimidad de ejercicio.

La representación está íntimamente ligada a la responsabilidad y otra sería la actitud de los gobernantes si tuvieran que dar cuenta de sus actos en una suerte de «juicio de residencia» ya que está visto que la expresión que figura en los juramentos: «Que Dios y la Patria se lo demanden», no asusta a nadie. Hay que poner énfasis en el binomio representatividad–responsabilidad no solo por el vínculo que permite ligar a representantes y representados sino también para que la actividad de los primeros se adecue a los deseos de los segundos.[6]

---

5. Sagüés, Néstor Pedro: «Representantes y representatividad», en *La Nación*, Buenos Aires, 20/07/02.

6. Pedicone de Valls, María Gilda, *ob. cit.,* pág. 136.

Estos dilemas de la democracia representativa se superan procurando el desarrollo armonioso del Estado, en el que gobierno y sociedad civil estén consustanciados de los mismos ideales porque cuando hay un completo divorcio entre ambos, la dualidad crece y se polariza aún más. Satisfacer y hacer coincidir en metas y objetivos al sujeto y al objeto del poder político, a los gobernantes y a los gobernados, a los detentadores y a los destinatarios del poder es el ideal en que se plasma una verdadera política.[7] «La pérdida de confianza en los gobernantes destruye las bases de la cooperación social, debilita la autoridad gubernativa y el exceso de demandas incrementa la actividad gubernamental, pero disminuye su efectividad».[8] El cinismo político acaba corrompiendo a la democracia y los que dicen defenderla son sus victimarios.

La representación política se articula entonces con el tema de las elecciones y de los partidos políticos. Respecto a las elecciones, dice Sartori, «en ellas el pueblo delega el poder, pero ellas no resuelven dificultades, solo deciden quién habrá de resolverlas, y el grupo que gobierna, una vez en el poder, se convierte en la clase gobernante».[9] Otro tema que plantean las elecciones es que el ciudadano común tiene la clara percepción que su libertad política está limitada, pues solo le cabe el derecho residual de optar entre los candidatos elegidos entre los partidos; entonces siempre estamos optando por el «mal menor». El drama de la democracia argentina reside en la crisis generalizada de representatividad y de legitimidad que hoy padecen los partidos políticos.

Con la crisis de la democracia y la decadencia de las instituciones representativas, el sistema de partidos parece colapsarse, en razón de que la participación política disminuye y prima el pragmatismo. Algunas medidas sugeridas para terminar con la lógica de la casta política es limitar la renovación de los mandatos, señalar incompatibilidades de cargos, reducir el aparato de los partidos y facilitar la participación creciente de los que no viven de la política o políticos de «tiempo parcial».[10]

También el Parlamento ha sufrido un deterioro moral por la burocratización, la distancia entre la política parlamentaria y el gran público, la sumisión a los dictados de los organismos internacionales, la

---

7. Ibid., pág. 55.

8. Ibid., pág. 57.

9. Ibid., pág. 76.

10. Mardones, José María, *ob. cit.,* pág. 140.

defensa corporativa ante las sospechas de corrupción, todo lo cual evidencia que en este ámbito tampoco se hace justicia a las funciones de representatividad.[11]

> «El problema central de las democracias modernas, es entonces, entre otros, el de cómo elegir nuevos gobernantes, cómo impedir que los malos candidatos lleguen al poder o cómo quitar de manera pacífica el poder a los malos gobernantes».[12]

Con frecuencia se dice que el defecto de la democracia, está en la sociedad que vota y elige. Pero ¿conforme a qué sistema electoral puede votar y elegir la sociedad? Conforme al establecido en un momento dado por sus «representantes», es decir, por la gerencia política. Pensemos aquí en el sistema que incluye las famosas «listas sábanas» o la no menos famosa «ley de lemas». ¿Cómo con estos sistemas el ciudadano común puede calibrar la excelencia de aquellos a quienes acaba entregando el poder? Las leyes electorales fueron pensadas como verdaderas ingenierías electorales para garantizar el triunfo en ciertos distritos mayoritarios.

Esta cuestión parece incurrir fatalmente en un círculo vicioso: si los cambios necesarios están en manos de la clase política que representa a la población y si esta clase política por no ser idónea o por motivos de conveniencia individual o facciosa no llega a realizar los cambios necesarios, ¿cómo llevar a cabo tales cambios? ¿Cómo salir de este círculo infernal?

En política, como en otros ámbitos, la metodología es circular, es decir, implica un camino de ida y vuelta. Hay medidas que vienen de arriba para abajo pero también hay otras que se impulsan de abajo para arriba. Si desde el gobierno no se genera el cambio, lo hagamos desde las bases. En primer lugar, haciendo las cosas bien en lo que nos compete y corresponde. La corrupción no es sólo de los políticos. Ellos no vienen de otro planeta sino que proceden de nuestras familias, de nuestras escuelas, de nuestras universidades, en una palabra de nuestra sociedad en la que están enquistadas pequeñas corruptelas que a fuer de repetidas parecen naturales, diversos modos de fraude y engaño consentidos y tolerados.

---

11. Ibid.

12. Pedicone de Valls, María Gilda, *ob. cit.,* pág. 81.

James Madison, en *El Federalista*, dice que «el propósito de toda Constitución política, es o debería ser, en primer lugar, promover como gobernantes a hombres que posean la mayor capacidad para discernir y la mayor virtud para perseguir el bien común de la sociedad; y en segundo lugar, tomar las más efectivas precauciones para que se mantengan virtuosos mientras sigan siendo depositarios de la confianza pública».[13] De aquí surgen las condiciones básicas de un gobernante: capacidad y honestidad. Virtuosismo para el saber hacer y virtud para el buen hacer y, además, que eso se mantenga. Lo contrario de ello es el gobierno de los ineptos y de los corruptos, en donde el mérito no es tenido en cuenta y el demérito no es impedimento.

Responsabilidad ciudadana

La responsabilidad enorme que conlleva conducir el destino de una comunidad postula que ella esté en manos idóneas desde el punto de vista de su capacidad intelectual, su integridad moral y su voluntad para hacer efectiva la acción. Las exigencias de excelencia tendrían que estar en relación directa con la altísima responsabilidad de velar por el bien de todos. Sin embargo, eso no ocurre entre nosotros. ¿Qué excelencia se exige para ser un representante del pueblo, para ocupar el más alto cargo en la conducción del país y en la elaboración de las leyes? Pareciera que la búsqueda de excelencia intelectual, moral e instrumental no fuera lo corriente. Al contrario, pareciera que cuanto mayor es la jerarquía del cargo, menor es el interés por la idoneidad de los aspirantes a ocuparlo.

Castellani decía que para estar enseñados a gobernar, los hombres precisan dos cosas: La Ciencia, es decir una fina formación intelectual, como la que daban antes, las humanidades clásicas, seguidas del estudio sólido de la Filosofía y La Experiencia. Es ridículo creer que algo tan intrincado como regir una nación pueda dominarse sin aprendizaje. Agrega que en una verdadera democracia «el gobierno es más suave y lleva más vistas a conservarse, si todos los ciudadanos o la mayor parte de ellos pueden participar en la medida de sus méritos».[14]

---

13. Ibid. pág. 76.

14. Castellani, Leonardo: *Sentencias y aforismos políticos*. Buenos Aires, Edición del Grupo Patria Grande, 1981, pp. 36 y 33.

Siempre tuvimos en la integración de las Cámaras Legislativas y hasta en el Poder Ejecutivo un porcentaje de representantes que no tenían la más remota idea de la importante misión que deben cumplir, generando políticas erráticas y desacertadas exentas de la debida planificación, que engendraron esta ominosa decadencia en que vivimos. Este sistema de generar políticos como los que tenemos está acabado y producirá mayores males que los que hoy tenemos. Si este modo de concebir la política está agotado y no da para más, hay que pensar nuevas formas, hay que repensar todo para generar una nueva Argentina que nos contenga a todos.

Otro tema fundamental de la vida política es el control de los gobernados y de los gobernantes. Control que debe abarcar un amplio espectro, desde la vigilancia del cumplimiento de la ley hasta el manejo de fondos. De nada vale contar con una excelente legislación, si en la práctica es letra muerta porque no hay resortes que velen por su cumplimiento. La ausencia de controles equivale a caer en un angelismo, es creer ingenuamente que todos los ciudadanos son de una ejemplaridad tal que cumplirán las leyes por su sola bondad. Es en esta omisión y en esta grieta de un deber que no se cumple, de un servicio que no se presta, de un funcionario que no funciona donde se cuela la tentación de la desobediencia.

El ya citado James Madison dice al respecto: «Al establecer un gobierno para ser administrado por hombres sobre hombres, la mayor dificultad reside en esto: es preciso primero capacitar al gobierno para controlar a los gobernados y en segundo lugar, obligarlo a que se controle a sí mismo».[15]

Conclusión

A esta altura de la exposición, surge la pregunta de rigor ¿Qué hacer? o ¿Cuál es la solución? ¿Cambiar las estructuras, cambiar nuestra forma de gobierno, cambiar el sistema electoral, cambiar la estructura de los de los partidos políticos? Es indudable que la reforma política es la gran asignatura pendiente. Todas las otras reformas —laboral, previsional, financiera— son pantallas para ocultar la necesidad de la reforma política, que nadie, ni del oficialismo, ni de la oposición están dispuestos a hacer, porque sería renunciar a sus privilegios personales dando primacía a los intereses de la Nación.

---

15. Pedicone de Valls, María Gilda, *ob. cit.,* pág. 77.

El Estado, entendido como tal, tanto el nacional como los provinciales y municipales, es una institución que clama por un replanteo integral, que le permita servir realmente a los fines que justifican su existencia en las sociedades civilizadas. Urge oxigenar la democracia cuyas fallas provocan abstenciones masivas y votaciones nulas que deslegitiman peligrosamente la renovación de los cuadros dirigenciales.

Sin embargo, pese a las falencias del sistema, creo que aún con sus defectos podría andar si el factor humano que debe animarlo fuera mejor. Lo que hace falta es un cambio de mentalidad y un cambio en el corazón de los argentinos. Si partimos del supuesto que es una crisis metafísica, es porque tiene que ver con la identidad de nuestro ser más profundo y sobre todo tiene que ver con la falta de ejemplaridades. Mientras que los que nos gobiernan no lo hagan para el bien común sino para sus intereses particulares o sectoriales, no hay forma de gobierno (parlamentarista, presidencialista, monárquica o totalitaria) que haga salir adelante al país. Nuestra falla radica no tanto en las deficiencias teóricas del sistema sino en las operativas, en el modo que se llevan o que no se llevan a la práctica, en su ejecutoriedad torcida o desviada. Y es el hombre el que debe motorizar las estructuras. A él hay que apuntar. No desconozco que asumir esta tarea es compleja, es ardua, requiere esfuerzo y paciencia y los resultados no se verán inmediatamente. Es una tarea a largo plazo que demandará por lo menos tres generaciones para ver los resultados.

¿Cuál es el balance de estas casi cuatro décadas de democracia? Es un tiempo lo suficientemente largo como para poder obtener resultados, sin embargo éstos son magros. ¿Están afianzadas las instituciones, se ha promovido el bienestar general, está consolidada la paz social? La democracia no es sólo la alternancia de poderes pero en nuestro caso parece que ese fuera el único indicio. La mera alternancia del poder genera políticas erráticas que no conducen a nada. Hace falta un gran consenso entre los factores representativos de la vida nacional para pensar de aquí a 30 años la Argentina que queremos y empezar a trabajar en la consecución de ese objetivo común. Hace falta acordar entre todos la Argentina del 2050, en educación, en salud, en justicia, en seguridad. De lo contrario seguiremos siendo gobernados para la coyuntura, para el aquí y el ahora, quitándole a la política su parte más noble en lo que de creatividad e imaginación posee y reduciéndola a una mera administración.

El peligro de las democracias es la falta de límites y sin límites, no hay ser humano, no hay condición humana y por ende, no hay sociedad ni Estado. Lo ilimitado parece ser la voz de orden, en todos los órdenes. La mentalidad reivindicativa que exige más derechos y se olvida de los deberes, está llevando el péndulo hasta los extremos con la sabida consecuencia. Esta hibrys o desmesura, la podemos pagar muy caro.

Como palabras finales, estoy convencida que es hora que expongamos ideas que comiencen a hacer de ariete para tratar de cambiar el destino fatal de los argentinos superando «el no se puede, no lo permitirán o el no vale la pena». En nuestro país no es que haya falta de dirigentes, hay deserción de dirigentes. Nuestra patria tiene un caudal enorme de hombres capaces y honestos. Todavía hay brasas encendidas en medio de las cenizas. Cifro mis esperanzas en la reserva moral de los argentinos. Sólo basta que se recoja el guante.

Porque no hay conocimiento alejado de un obrar histórico, es parte de la virtud de la *pietas*, o amor a la patria, que la clase pensante, que ve mejor y más lejos, haga su aporte para la solución de los problemas concretos del país y si bien las dificultades son muchas, principalmente la falta de perseverancia, el desánimo y el cansancio moral, hay que pedir el don de la fortaleza para tener el coraje civil de continuar en la lucha sin claudicaciones.

XXVII

Política y legislación en seguridad y defensa

Por ***Miguel Ángel Iribarne****

Es un hecho difícilmente cuestionable el que nuestras élites hacen un uso bastante desaprensivo de los conceptos de Seguridad y Defensa, por no decir que les prestan escasa atención en su agenda. Ello deriva, en parte, de una escasa capacitación en tales temas, y, en otra, de apriorismos ideológicos que conducen a actuar como si no pensar en el conflicto nos eximiese de su ocurrencia.

Y, sin embargo, la razón más elemental de la existencia del Estado —o del «sistema político» si queremos evitar limitarnos a alguna de sus formas históricas concretas— es, precisamente, evitar la lucha de todos contra todos. Por ello es imposible prescindir del elemento hobbesiano para lograr una cabal inteligibilidad del objeto estatal. Y ello, sin que sea necesario hacerse cargo de todas las implicancias filosóficas de la concepción de su autor.

> El punto de partida de la construcción del Estado de Hobbes —ha observado Carl Schmit— es el miedo propio del estado de naturaleza; el fin y el logro es la seguridad del estado civil, estatal. En el estado de naturaleza cualquiera puede matar a cualquiera […] Ante esta amenaza todos son iguales […] Cada uno sabe que puede matar a cualquier otro y es por eso que cada uno es el enemigo del otro y su competidor; es decir, la célebre *bellium omnium contra omnes*. En el estado 'civil', esta-

---

* *C.v. sintético de Miguel Ángel Iribarne*. Abogado por la Universidad Nacional de La Plata. Doctor en Ciencias Políticas por la UCA. Profesor Emérito en Ciencias Políticas de la UCA. Ex Decano de Ciencias Políticas de la Universidad Católica de La Plata. Ex Profesor de la Facultad de Derecho de la UNLP y de la Facultad de Filosofía de la UBA. Editor Responsable del *Foro Patriótico Manuel Belgrano*. Columnista habitual de *La Prensa*. Autor de libros y artículos de su especialidad. El más reciente de sus libros es *Infraestructura de la Política*, Buenos Aires, 2019. Ha colaborado en las publicaciones *30 Giorni* (Roma), *Página Digital* (Madrid), *Kommentár* (Budapest), etc.

> tal, la existencia física de todos los ciudadanos está asegurada: la calma, la seguridad y el orden reinan. Sabemos que ello es una definición de la policía. El Estado moderno y la policía moderna han nacido juntos.[2]

En la continuidad de esa perspectiva, el jurista renano califica al Estado de «unidad política del pueblo», en cuanto es la institución cuya vigencia nos separa de la guerra civil. Este rol de «guardián», esta función protectora se manifiesta, por lo demás, en la defensa del fragmento de humanidad del que es responsable frente las agresiones procedentes del exterior del mismo.

Debemos, pues, tener claro que la *seguridad* es el objetivo y que la *defensa* es un medio para alcanzarla. Antes de pensar en la redistribución del ingreso, en el desarrollo urbanístico o en la no contaminación del ambiente, el Estado tiene que ocuparse de la *preservación histórica de la Nación, de su continuidad en el ser*. Y en ello es instrumento, a nivel colectivo, del instinto de supervivencia, quizás el más fuerte entre los móviles de la conducta individual. Entiéndase bien: no estamos diciendo que una vez satisfechos determinados niveles de seguridad el éxito de las demás políticas públicas se dará simplemente por añadidura, pero sí que, sin tal logro, el debate sobre éstas no pasaría de un frívolo ejercicio de imaginación.

Y la razón última de todas estas consideraciones radica en una antropología que no considera al hombre *per se* bueno o malo, sino —en todo caso— falible y eventualmente peligroso. Esa visión, nace —por lo demás— del registro universal de la *conflictividad* como coextensiva con la historia humana. En tales condiciones, el requisito más elemental de la legitimación del poder político es su *capacidad protectora***.** Y esta base de legitimidad es, incluso, previa a los distintos tipos ideales explicados por Max Weber, es decir el tradicional, el racional-legal y el carismático. La experiencia nos demuestra, y hoy día, en medio de la *risiko Gesselschaft* vuelve a hacerlo, que cuando crece la incertidumbre, la población se vuelve hacia el orden político para demandar de él que cumpla con su deber tutelar.

Es un hecho, naturalmente, que en el ejercicio de esta *misión securitaria integral* del Estado, con el tiempo comenzó a distinguirse en la misma un aspecto primordialmente interno y otro externo. Esta

---

2. El Leviatán en el pensamiento político de Thomas Hobbes.

diferenciación —complementaria, no antagónica— tendió a consolidarse a partir del orden europeo generado por los Acuerdos de Westfalia en 1648. Ellos consagraron a los Estados Nacionales como *sujetos de la guerra,* de fronteras relativamente poco permeables.

A partir de aquí debe tenerse en cuenta que, cuando mentamos los distintos enfoques de la Seguridad estamos aludiendo a la seguridad pública, seguridad ciudadana, etc. Corresponde, pues, que —según el objeto propio de esta nota— nos focalicemos en el medio Defensa Nacional, analizando la organización jurídico-institucional del mismo según la legislación vigente desde hace más de tres décadas.

En abril de 1988 se sancionó la Ley 23554, luego de tres años de trámite parlamentario que incluyó consultas a una variedad de fuerzas políticas y órganos especializados, los que permitieron considerar a esta «ley madre» como el punto de partida de una real política de Estado al respecto. La ley define un punto muy controvertido, que es el de separar por su *origen* y no por su tipología las agresiones a la Nación, separando las internas de las externas y procurando deslindar de ese modo la Seguridad Interior de la Defensa Nacional.

Este marco jurídico siguió desarrollándose con la sanción de la Ley 24059 de Seguridad Interior y con la Ley 25.520 de Inteligencia Nacional. Correlativamente, debe tenerse especialmente en cuenta, en 2006, el Decreto 727, en sí mismo reglamentario de la ley, de Defensa pero en el que muchos observan un redireccionamiento de las bases del sistema, correlativo de ciertos presupuestos ideológicos de los núcleos más influyentes en ese momento, Así, su Artículo 1º comienza diciendo: «Las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s» y, más adelante, en el mismo artículo aclara, «Se entenderá como 'agresión de origen externo' el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial…».

El régimen instituido por este Decreto fue parcialmente modificado por el Decreto 683/18 y luego restaurado —al compás de los cambios partidarios— en 2020 por el Decreto 571. En suma, *treinta años después de establecidas las bases legales del sistema, la evolución del mismo ha ido exactamente en sentido inverso al que caracteriza hoy el ordenamiento de los países más desarrollados*. Mientras ésta es la configuración legal que el problema iba tomando, el país que efec-

tivamente vivíamos era el de la voladura de la Embajada de Israel y de la AMIA, de la intensificación de actividades criminales en la Triple Frontera, de la escalada del conflicto mapuche con vasos comunicantes con Chile, de la proliferación de actividades dentro de nuestras fronteras del Comando Vermelho y el Primer Comando Capital de Brasil y de la sustracción a la jurisdicción efectiva del Estado de enclaves territoriales urbanos por parte del narcotráfico, entre otros fenómenos.

Es que, si alguna realidad resulta hoy insoslayable es el desmoronamiento del orden westfaliano, el gradual desvanecimiento de la distinción entre el «adentro» y el «afuera» y el hecho de que en la mayoría de los conflictos vigentes uno de los actores —y a veces los dos— sean de naturaleza no estatal. Es para este mundo, el mundo de las guerras «asimétricas», «irrestrictas», «privatizadas» que debe ser pensada y organizada la Defensa Nacional. Este es el tiempo de la *«guerra híbrida»,* de los ataques del terrorismo global, de las ciberagresiones de procedencia dudosa, de la colusión entre determinados Estados y formas del crimen organizado trasnacional, de la asunción de poder territorial por el narcotráfico, de las migraciones usadas como instrumento estratégico y de la integración trasnacional de actores políticos supuestamente internos. En este tiempo no podemos razonablemente persistir en censuras intelectuales e inhibiciones prácticas para la actualización de nuestros instrumentos de defensa.

Historia

XXVIII

Construir la Historia Pública de la Democracia Plural

*Por **Luis Alberto Romero****

Esta propuesta apunta a atenuar los efectos nocivos de una memoria social del pasado traumática, que ha llegado a ser hegemónica, y a estimular la construcción de otra, abierta y plural, acorde con la democracia que muchos aspiramos a consolidar.

La propuesta involucra a actores de la sociedad civil, y también al Estado, por su activo papel en la constitución de memorias sociales y por su capacidad para promover y organizar los debates de la sociedad y sintetizar e instrumentar sus resultados.

I

Más allá de las cuestiones urgentes, el gobierno que comience en 2023 debe encarar proyectos de largo plazo, cuyas semillas deben ser puestas ahora, sin urgencias por su fructificación. Este horizonte requiere discusiones y debates sobre diferentes cuestiones generales. Pero la discusión pública de cualquier cuestión general se encuentra hoy perturbada por un malestar localizado en nuestra memoria histórica. Se trata de una presencia intrusiva de cuestiones del pasado, que define a priori y rígidamente a los actores, conforma ideas y posicionamientos maniqueos, alienta los comportamientos excluyentes y facciosos y hasta bloquea los diálogos.

---

* *C.v. sintético de Luis Alberto Romero*. Historiador. Miembro de las Academias Nacionales de Historia y de Ciencias Morales y Políticas. Ha sido profesor titular de la Universidad Nacional de Buenos Aires e Investigador Principal del Conicet. Es autor de *Breve historia contemporánea de la Argentina* y *Las crisis argentinas, del siglo XX al XXI.* Colabora regularmente en *La Nación* y *Clarín.*

Este relato, que tiene diversas raíces, se estructuró sólidamente durante las dos décadas de hegemonía cultural del kirchnerismo. Hoy permanece sólidamente instalado en los lugares de influencia sobre la memoria histórica. Funciona como aglutinante, suministra los argumentos confrontativos y conserva la capacidad para reducir cualquier discusión a sus términos, bloqueando las discusiones públicas propias de una democracia plural.

II

Los relatos del pasado —que genéricamente denominamos historia— tienen un poder especial en la conformación de las ideas colectivas. La construcción de narraciones se desarrolla en el mismo espacio público donde se dirimen otras confrontaciones. La pregunta sobre quién las construye y para qué lo hace no es trivial.

Los constructores de memorias históricas son los historiadores de profesión. Pero frecuentemente su influencia social es menor que la de novelistas, periodistas de investigación, cineastas o productores televisivos, entre otros.

Entre los lugares de difusión, recreación y consolidación de esas versiones, el primero es la educación. Allí, el Estado tiene una capacidad de intervención importante, objetivos de largo plazo —cómo mejorar la formación docente— y capacidad para operar más directa y rápidamente. Así lo muestra el intenso y exitoso trabajo realizado en los años kirchneristas.

También están en su órbita las celebraciones conmemorativas y los feriados, los museos, los monumentos y las denominaciones de lugares públicos, así como los medios públicos de comunicación.

Pero hay otros muchos espacios de circulación y difusión, del ámbito social, como por ejemplo una serie televisiva. Un caso singular es Wikipedia, un espacio abierto, ajeno al Estado, que ha sido intensamente trabajado por una acción concertada, seguramente militante, cuyas características ignoramos.

III

Es necesario sacar a nuestra memoria del pasado de la trampa en la que está metida. Hay que desarmar una versión hegemónica, sólidamente instalada en tales espacios, que obstruye la relación fluida y sana de la sociedad con su pasado. No se trata de remplazarla por otra ver-

sión hegemónica, sino de recuperar una relación con el pasado plural, abierta al diálogo y a la confrontación, adecuada para una sociedad liberal y democrática.

Hay que recuperar la verdad y la verosimilitud en los hechos. Hay que encuadrar distintas interpretaciones en el marco de lo aceptable, excluyendo el anacronismo, el maniqueísmo, la teleología o la fantasía, en sus formas radicales. Hay que enfriar el pasado, pensarlo con serenidad y, sobre todo, comprenderlo.

Los historiadores pueden aportar estas herramientas. El propósito público de una revisión de la historia realizada con el criterio de los historiadores es devolverles a los ciudadanos un pasado menos maniqueo, menos conflictivo y sobre todo menos simple. Se trata de una tarea terapéutica, que le puede permitir a la sociedad superar sus traumas y seguir adelante.

IV

Para iniciar esta revisión, el impulso ciudadano es fundamental. Para abrir el debate se necesita un pequeño ejército de «hombres de buena voluntad» que tengan voz pública, que deberían sumarse y hacerse escuchar en los territorios en disputa.

De esa parte de la sociedad civil debería surgir una gran convocatoria, que incluya a gente de todas las tendencias, incluso a quienes han colaborado en la construcción de la versión sometida a crítica. La única exigencia ha de ser el respeto a los principios de verdad y comprensión y el compromiso con el pluralismo y la libertad. Este movimiento debe alcanzar también a las asociaciones profesionales, a las academias y universidades y a otros muchos ámbitos de la sociedad civil.

Una vez lanzado este movimiento, le corresponde a quienes gobiernan el Estado organizar el debate y sacar las conclusiones que permitan la formulación de las políticas de Estado. En este sentido, el Estado es el lugar en el que la sociedad reflexiona sobre sí misma. Pero además, el Estado debe someterse a una auditoría, de sus políticas, sus agencias y sus funcionarios, que debe ser hecha desde la sociedad civil.

El debate debe ser abierto, amplio, sostenido, y no ha de cerrarse. Porque su objetivo es precisamente mantener la mirada crítica sobre el pasado y una actitud abierta hacia el futuro, que son el mejor remedio para la tendencia a las versiones duras y hegemónicas.

Pero hay un primer objetivo: romper el actual estancamiento y, sobre todo, el rígido corsé que el pasado traumático impone al presente. El propósito final es establecer una política estatal consagrada al auto examen de la memoria histórica, su liberación de los factores traumáticos propios de una versión cerrada e intransigente, y la devolución a la relación entre los hombres y su pasado de una dinámica que nos permita discutir el presente y diseñar el futuro.

Esta presentación incluye el planteo de un problema, el esbozo de un fin, y alguna idea sobre los protagonistas de un proceso cuya instrumentación no alcanzo a vislumbrar y que deberá ser el primer tema a debatir.

XXIX

Reflexiones sobre el resurgir de la Argentina

Por ***María Sáenz Quesada****

En este fin del año 2022, se han reunido una serie de factores inquietantes, que aumentan la preocupación ante la inminencia de elecciones nacionales, la serie de causas judiciales que dejan en evidencia el descontrol de los políticos gobernantes en el manejo de la intereses públicos y la laxitud de la justicia, salvo honrosas y admirables excepciones. A todo esto se suman la inflación que castiga mes a mes los bolsillos del ciudadano común, y la prolongada sequía que afecta las bases de la prosperidad del país.

Como bien dice la convocatoria formulada por Pedro Luis Barcia a elaborar propuestas concretas o sugerencias viables para facilitar un cambio de clima, hay una aceptación generalizada de que la raíz de nuestra decadencia actual radica en lo moral y en lo cultural, más allá de los acuciantes problemas económicos por más críticos que estos parezcan.

---

* *C.v. sintético de María Sáenz Quesada*. Es Licenciada en historia por la Universidad del Salvador. Es profesora, investigadora y escritora. Directora Honoraria de la revista *Todo es Historia*, que dirigió entre 2010 y 2017. Colabora habitualmente en temas de su especialidad en los diarios *La Nación*, *Clarín, La Gaceta, Perfil*. Es autora de los siguientes libros: *La República dividida; 1852-1855* (1974); *Los Estancieros, de la colonia hasta nuestros día* (1980); *Mujeres de Rosas* (1991); *Estancias argentinas* (1992); *El camino de la democracia* (1993); *Mariquita Sánchez. Vida política y sentimental* (1995); *La Argentina, Historia del país y de su gente* (2001); *La primera presidente. Isabel Perón una mujer en la tormenta* (2003); *La Libertadora. De Perón a Frondizi* (2007). *Las cuentas pendientes del Bicentenario* (2010); *Mujeres, el largo camino* (2013) *Roque Sáenz Peña el presidente que forjó la democracia moderna* (2014); *El fin de la Argentina liberal. El surgimiento del peronismo* (2019). Miembro de Número de la Academia Nacional de Educación, Miembro de Número de la Academia Nacional de la Historia, Miembro de Número de la Academia Nacional de Ciencias Morales y políticas. Premio Santa Clara de Asís. Oficial de la orden del Mérito de Chile. Chevalier de l'Ordre des Arts et des Lettres de Francia.

El drama de los argentinos hoy, es que la vida social empeora y se empobrece moral y materialmente, a pesar de todavía gozamos de un territorio potencialmente rico, en condiciones de ofrecer bienestar si se trabaja con inteligencia, constancia, honestidad y visión de futuro. Hay que destacar asimismo, entre los haberes de los argentinos, la sociedad plural, forjada sobre la base de sucesivas migraciones, sin compartimientos étnicos o culturales estrictos de esos que generan odios inconciliables, como en tantos otros pueblos. No obstante, son visibles en la actualidad las gravísimas diferencias sociales, y el abandono de la educación, de la cultura del trabajo, y de valores que ayudan a construir.

Es difícil seguir adelante si la honestidad es un valor fuera de moda y si lo inmediato prima por sobre el plazo mediano y largo necesario en todo proceso de crecimiento. Hay además un problema de fondo que nos advierte sobre los débiles cimientos que tendrá la sociedad del futuro, la que se está formando hoy, en los establecimientos de enseñanza de distintos niveles; en ellos tiene lugar más que un proceso educativo, un simulacro de enseñanza. En palabras de la investigadora Guillermina Tiramonti:

> En la Argentina la enseñanza pública es un gran simulacro de que se enseña y se aprende…, esto a pesar de la importante estructura que se lleva el 5% del PBI del país…; los docentes y los alumnos construyen acuerdos tácitos con los que van zafando unos y otros, y así pasa el tiempo y se aprueba el nivel… Desde luego que los más afectados son los alumnos pobres, cuya voz no llega a la esfera pública y carecen de respaldo familiar y de acceso al mercado de trabajo. (*La Nación*, 11-8-21)

No obstante las carencias del sistema educativo, hay aspectos que son más cuidados y tenidos en cuenta por las autoridades nacionales, son aquéllos que se refieren a la nueva versión oficial de la historia. Esta ofrece nuevas categorías de réprobos y elegidos y la cancelación de periodos enteros del pasado y de sus protagonistas. En suma, hoy está vigente una educación direccionada a la formación de militantes de fuerzas políticas, más que a ciudadanos respetuosos de las instituciones. No se utilizan en la enseñanza de la historia ni los textos clásicos, ni los avances realizados en el conocimiento histórico, ni la variedad de textos y de interpretaciones a disposición del lector culto; se recurre a la autoridad de Wikipedia, francamente sesgada en cuestiones históricas argentinas, a los relatos que ofrecen la televisión pública y algunos museos nacionales, a una exclusiva nómina de autores. En síntesis todo contribuye a profundizar la grieta que divide a los argentinos no solo en el presente sino también desde sus raíces.

Desde mi perspectiva de historiadora, creo que conocer dichas raíces a fin de formarnos una idea aproximada de la identidad nacional, devuelve al estudio de la historia la dignidad perdida en el laberinto del partidismo y de las ideologías y asegura el piso a partir del cual se construye el futuro. Para alcanzar ese objetivo es necesario un cambio de actitud en el estudio del pasado. Dejar de lado la versión única y los voceros autorizados para expresarla, gracias al monopolito de los medios públicos de comunicación; abandonar el tono dramático, las admoniciones y los juicios contundentes que penalizan a unos y canonizan a otros; adjudicar los recursos para la investigación mediante concursos con jurados que respondan a distintas visiones.

En cuanto a los aspectos del pasado remoto y reciente que valga la pena incorporar en un relato útil a los argentinos de hoy, es necesario incluir el acontecimiento en el marco mundial y regional en cada momento histórico, a fin de destacar las posibilidades reales y los riesgos de la coyuntura. Comprender las ventajas relativas que ofrece el territorio que ocupamos, los hitos alcanzados y las cuentas pendientes, sin imponer criterios oficiales, dando lugar a voces diferentes y en el marco de los valores de la democracia y de la república. En síntesis, asumir con firmeza una política educativa que se comprometa a no utilizar la enseñanza de la historia con fines partidistas mezquinos, que invite a los estudiantes a formar opinión, como futuros ciudadanos capaces de tener criterio propio. En otras palabras, en condiciones de hacer su propia historia y de construir futuro sobre la base de un serio conocimiento del pasado.

XXX

Argentina en la encrucijada

Tener clara nuestra posición y nuestra pertenencia

Por ***Patricio Colombo Murúa****

Propósito de esta reflexión

Para salir rápidamente del dantesco infierno al que nos ha precipitado el populismo nacional en su última actuación, sería necesario que el próximo gobierno proclame ab initio y enfáticamente que la Argentina volverá a integrar el enjambre de naciones democráticas, que asumieron desde su origen y con pasión los valores de la libertad y de la civilización occidental y cristiana.

Es imperioso modificar radicalmente la política internacional de nuestro país, que condiciona nuestra política interna y es la responsable de la catástrofe económica y social de insondables dimensiones en la que estamos inmersos. No debemos persistir en la aplicación de una ideología xenófoba y autocrática y sin perder un instante debemos volver al statu quo ante, cuando formábamos parte del conjunto de las naciones prósperas, democráticas y bien gobernadas. La reconstrucción de nuestra patria debe ser encarada desde una visión realista de nuestro lugar y nuestra misión en el mundo.

---

* *C.v. sintético de Patricio Colombo Murúa*. Nació en Salta en 1941. Se recibió de abogado en la UBA. En 1965 fue Secretario de Amigos del Libro. Desde 1970 a 1972: Director de la Casa de Salta en Buenos Aires. Desde 1972 a 1974: Presidente de Banco de Préstamos y Asistencia Social de Salta. De 1981 a 1983: Ministro de Educación de Santa Cruz. Entre 1983 y 1984 Director Nacional de Asuntos Universitarios, Ministerio de Educación y Cultura de la Nación. Desde 1986 a 2006, Rector dela Universidad Católica de Salta, donde profesor de Contratos y Derecho Político por más de 20 años. Es miembro de la Academia Nacional de Ciencias de Bs. As. y de la Academia Nacional de Educación. Autor de numerosos libros y artículos. Fue Coordinador del Plan Estratégico 2030 de la provincia de Salta, financiado por el BID (2010/2012).

Recientemente se ha replanteado un severo conflicto internacional entre las democracias y las autocracias, entre la libertad y la servidumbre. Nuevamente son los Estados Unidos quienes lideran a los países que han asumido responsablemente la defensa de la libertad y el progreso de la humanidad. La Argentina debe elegir claramente. No puede volver a alinearse con las naciones que aceptaron el camino del totalitarismo que degrada al hombre. Debemos rechazar a los regímenes que nos condenan a la pobreza, el atraso y la pérdida de los derechos esenciales de la persona humana. A partir de 1943 nuestro país sufrió un desastroso proceso de inflexión histórica, causado por el golpe de Estado que modificó nuestro hasta entonces venturoso destino. Es movimiento militar se concretó con el objeto que nuestro país permaneciera ambiguamente al lado de las autocracias del Eje,[2] que fueron derrotadas finalmente en 1945.

El crecimiento impetuoso del país se detuvo, el comercio exterior literalmente se derrumbó mientras el gobierno entronizaba un autoritarismo vernáculo que ilusionó al pueblo creando un hedonismo a la criolla, que dilapidó las cuantiosas reservas de oro del Banco Central, que respaldaban nuestra moneda.

En ese tiempo levantamos el estandarte de la «Tercera Posición», que en los hechos significó el rechazo de las alianzas con los países que lideran el desarrollo económico y científico-tecnológico del planeta, para acercarnos a regímenes autocráticos e incluso a una teocracia fundamentalista. Esa ambigüedad nos ha sido costosa e inútil, porque al mimetizarnos con el mundo de los países subdesarrollados al que no pertenecíamos, actuamos como actores de un drama ajeno, aislándonos de aquellas naciones que fueron la base real de nuestro bienestar.

Nuestros nuevos «hermanos» nos dieron sólo palabras sonoras, enfáticas y vacuas; ningún resultado concreto. Los negocios que celebramos con el excéntrico mandatario bolivariano —quien como un San Francisco redivivo, dialoga con un pájaro metafórico— fueron penosos y denunciados como ilegítimos por un embajador honesto que fue retirado y perseguido. Tampoco olvidamos el leonino convenio pactado con Rusia para la provisión de la vacuna Covid 19, que jamás

2. Se llamó así a la alianza entre la Alemania nazi, la Italia Fascista y el imperio del Japón que enfrentaban a las democracias occidentales lideradas por los EEUU e Inglaterra.

fue cumplido. El país privilegió la «geopolítica rusa» sobre los millones de vacunas de Pfizer, que hubieran salvado millares de vidas, sacrificadas en las aras de un prejuicio ideológico.

Dos siglos atrás, cuando nos insertábamos firmemente en el mundo civilizado, en pocos años desarrollamos la red ferroviaria más extensa de América del Sud —que alcanzó los 39.000 Kms. Los capitales para construir los frigoríficos estuvieron listos cuando la tecnología del frío los hizo posibles y así pudimos convertirnos en los más importantes exportadores de carne durante más de 60 años. Nuestro vertiginoso desarrollo de la segunda mitad del siglo XIX sólo se pudo lograr con los aportes del capital de las naciones a las que nos asociamos por interés, por su tecnología, pero también por compartir una visión de la cultura y por adherirnos a las mejores políticas económicas existentes.

1. Las inolvidables lecciones de nuestra historia

1.1. La Revolución de Mayo fue un pronunciamiento por la libertad

Nacimos como una nación que abrazó vitalmente la causa de la Libertad. Don Salvador de Madariaga afirma que los grandes revolucionarios de las colonias se inspiraron en Juan Jacobo Rousseau quien fue «el espíritu director de la América española en trance de emancipación». A este aporte debemos sumar las ideas del Enciclopedismo que eran de avanzada en esos tiempos.

El Deán Funes, uno de los hombres mejor formados intelectualmente del proceso de Mayo, en sus Apuntamientos afirmó ser el primero en hacer públicas las exaltadas ideas de libertad y democracia de Rousseau. En efecto, en esa obra recordó que en 1790 se lo había comisionado para que en las exequias que celebró la ciudad de Córdoba por el alma del rey Carlos III, predicase la oración fúnebre. En esa ocasión el Deán, «se adelantó a poner la primera piedra de la revolución reconociendo la existencia del Contrato Social».

Don Mariano Moreno, uno de los mayores exégetas de Rousseau, tradujo el Contrato Social del pensador ginebrino y sostuvo que sus ideas luminosas sobre los derechos de los pueblos y su compromiso con la causa de la libertad, eran redentoras y debían ser realizadas sin vacilación.

Concluidas las guerras libradas por la independencia, el país entró en una etapa de oscuridad, período en que finalmente se impuso la dictadura de Juan Manuel de Rosas, que fue derrocado por el general Justo José de Urquiza tras la batalla de Caseros.

1.2. Sarmiento y Alberdi: sus aportes a la Constitución de 1853

En pleno régimen rosista entre los emigrados de Montevideo y Chile se suscitaban grandes debates sobre el futuro nacional. Había que restaurar el orden y tener un plan de arquitectónica política y de crecimiento del país. La Joven Generación de Mayo y los integrantes de la Generación del 37 realizaron su esgrima verbal y sus escritos sobre el modelo de país que debíamos asumir.

El 30 de mayo de 1852 Alberdi desde Valparaíso envió una carta y un ejemplar de su obra «Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina» al Gral. Urquiza, Ese libro se difundió extraordinariamente. Sus temas cardinales y la asunción parcial del modelo de constitución de los EEUU, coincidían con los planteos de Sarmiento. Estos eran: la inmigración para trasplantar la civilización europea al desierto suelo argentino, los ferrocarriles, la educación, la navegación libre de los ríos, el respeto irrestricto a la propiedad, al trabajo y a la industria. Respecto de la organización del Estado, se adoptaba la teoría de Montesquieu sobre la división de los poderes y el modelo federal vigente sólo en los EEUU.

Sarmiento, por su parte, tuvo la gran suerte de conocer el mundo y pudo dialogar con los hombres más brillantes y sabios de su tiempo. Ese bagaje de experiencias y de observaciones directas le permitieron formarse una idea clara del funcionamiento de los sistemas políticos del mundo y elegir entre todos ellos el mejor modelo institucional para replicarlo en su país.[3] Sobre esas andanzas dirá entusiasmado:

---

3. En 1845 el Ministro Montt envió a Sarmiento a Europa y los EEUU, con el objetivo que seleccionara «el mejor modelo educativo». Sarmiento emprendió este periplo con grandes expectativas. Su primer destino fue Francia, donde él admiró las sutilezas del espíritu galo, la elegancia de las mujeres parisinas y se deslumbró con la intensa vida cultural de la ciudad luz. Pero esta realidad no lo conformó enteramente: juzgó severamente la política de Francia, se burló del rey «Luis Felipe igualdad» y de sus untuosos ministros, con ironía fustigó al parlamento y a la prensa que comentaba los entremeses de la inconsistente política francesa.

> «He hecho un viaje por Europa, África y América del Norte, Cuba, las costas de América del Sur […] estudiando las instituciones de los pueblos y los medios para desenvolver la riqueza de las naciones, la inteligencia del mayor número y la civilización en todos sus ramos. He estudiado la enseñanza primaria en todos los países más adelantados […] He tratado durante mis viajes con hombres eminentísimos en ciencia, talento, o posición social, entre los que descuellan el Ilustre San Martín, que me ha honrado con su amistad; el Papa Pío IX, los señores Thiers, Guizot, el célebre Humbolt, Cobden, MainKraitsir, HeinHorn, Wappüs, mariscal Bugeaud, general Renault, Merimee, Tissot, Mme Tastu, y otros cientos que por brevedad omito».[4]

Al volver de ese viaje, Sarmiento —profundamente decepcionado de Europa— escribirá el 3/6/1847 en el diario el *Mercurio* su síntesis: «América del Norte es nuestro modelo». El arquetipo norteamericano político y jurídico —paradigma republicano—, no era una teoría abstracta concebida por un filósofo iluminista o una alucinación revolucionaria fracasada, sino una realidad concreta a replicar.

Después de haberse desempeñado como Ministro Plenipotenciario de Argentina en los EEUU, Sarmiento llega a la convicción que el progreso es un proceso global, irreversible y permanente de la humanidad, que se basa en la libertad, el trabajo y la razón. Este proceso evolutivo es conjunto para toda la especie: «Todo el planeta tiende a ser una ciudad, una sola comunidad civil. Los pueblos más evolucionados son precursores, guías que abren los cauces del futuro». Él actuó para que la Argentina se alinease entre las naciones que formaban la vanguardia del progreso humano.[5]

La evocación de Sarmiento nos debe servir de reflexión, no ya referida al país del pasado, sino a la gran nación del futuro que debemos forjar bajo las consignas de educar a nuestro soberano: el pueblo. También debemos desarrollar la investigación, la ciencia y la técnica que son los grandes motores del crecimiento integral.

---

4. Carta Circular a los Gobernadores Argentinos de junio de 1849.

5. Sarmiento fue el apóstol de la Religión del Progreso Indefinido, que afirma que la humanidad avanza hacia estadios superiores de civilización, mediante un impulso providencial e inexorable, regido por la razón. Él proponía que Argentina realizara un destino simétrico al logrado por los EEUU y se convirtiera en la «Gran Democracia» del hemisferio sur.

Él nos dio el ejemplo que las utopías, concebidas con amor y gestionadas con tenacidad, se pueden realizar transformando la realidad en la dirección deseada. Su mensaje es intemporal y sigue vigente para nosotros en el presente, abierto al futuro de nuestra patria.

1.3. «La civilización» al poder: 1868-1943

En 1853 se sanciona la Constitución. La carta magna argentina modificada en 1860, pacificó al país y dio inicio a un ciclo virtuoso de vigoroso progreso que ubicó a la Argentina entre los diez países más desarrollados del planeta.

El largo período que transcurre entre las presidencias de Sarmiento, Avellaneda, Roca, Juárez Celman, Pellegrini y la segunda presidencia de Roca, logró el claro triunfo de «la civilización» que avanzó desplegando sus estandartes victoriosos sobre los desiertos eriales, domó una naturaleza indomable y trajo el crecimiento y el bienestar.

En este período se fijaron las políticas de Estado de desarrollo del país. Así, el problema del «vasto y agobiante desierto» que había sido la preocupación de Alberdi y la ocupación de Sarmiento, comenzó ser resuelto a partir de la presidencia de éste último. El movimiento civilizador iniciado por Sarmiento, siguió su curso con el gobierno de Avellaneda quien emprendió la Conquista del Desierto en 1879, que concluyó con el problema endémico de los malones que asolaban los pueblos de la Pampa Húmeda. La Argentina tras esta campaña exitosa dirigida por el General Roca, incorporó a la producción y el desarrollo un gran espacio territorial.

Desde 1868 se impulsó una revolucionaria política inmigratoria. Para dimensionar ese flujo cabe señalar que hasta 1895 vinieron 2.358.118 inmigrantes. Esa cifra triplicaba la población nativa existente en 1869 según el registro del censo ordenado por Sarmiento ese año.

En el ámbito educativo la acción más efectiva fue trasplantar 65 maestras norteamericanas que vinieron al país, para dotar de docentes calificadas a las Escuelas Normales.[6] Este flujo de docentes extranjeras atravesó las presidencias de Sarmiento, Avellaneda y Roca.

---

6. Sarmiento les encarga paralelamente a Mary Mann y Kate Dogget la selección de las maestras que debían venir al país. Les pidió a las seleccionadoras que fueran «jóvenes de buenas familias y excelentes modales, de buen aspecto y saludables, para «dar ejemplo a nuestras criollas». Esta iniciativa de trasplantar docentes extranjeras para que fuesen formadoras de las maestras argentinas, fue un éxito en el largo plazo.

En la docta Córdoba se crearon la Academia Nacional de Ciencias y la Facultad de Ciencias Exactas; se instaló el observatorio astronómico de Córdoba y se contrató al astrónomo norteamericano Mr. Gould quien vino al país con una pléyade de sabios que lo acompañaron y que dejaron una impronta decisiva en la Argentina.

A este esfuerzo gigantesco se sumaron las creaciones de las siguientes instituciones educativas: el Colegio Militar de la Nación; la Escuela Naval y se fundaron los Colegios Nacionales en Santiago del Estero, Tucumán, Jujuy, Catamarca y Corrientes.

En 1884, bajo el gobierno de Roca, se sancionó la Ley 1420, que fue un instrumento de gran eficacia para convertir a la Argentina en el país más alfabeto del hemisferio sur. La educación era también clave para argentinizar y dar un sentido de pertenencia a las grandes masas de inmigrantes que superaban con creces a la población nativa.

En 1870 se inauguró el ferrocarril de Rosario a Córdoba, primer jalón de una expansión vigorosa de los caminos de hierro que, de contar con 527 Km de vías férreas en 1867, se extendieron a 1.736 km en los diez años siguientes, impulso que continuó hasta el siglo XX.

La construcción de caminos en todo el país alcanzó un ritmo febril conectando importantes ciudades del interior que padecían un aislamiento secular. Para dotar al país de un moderno sistema de comunicaciones, se concretó el tendido de 2.500 km de líneas telegráficas y se conectaron Europa y los EEUU por cable.

A comienzos del siglo XX, la Argentina —integrada perfectamente al orden económico mundial— superaba a la gran mayoría de las naciones centrales de Europa en comercio por habitante, ocupaba el quinto lugar y sus índices de crecimiento económico figuraban entre los diez primeros países del mundo.

En 1905 bajo la Segunda Presidencia de Roca, las exportaciones habían crecido exponencialmente. El sector agrícola registraba un índice de crecimiento del 10% anual, la industria se expandía a una tasa anual del 8% mientras el PBN acusaba un incremento del 7% anual. La red ferroviaria había alcanzado una extensión de 19.682 km, constituyendo el sistema ferroviario más extenso del hemisferio sur.

Al momento de celebrarse el Centenario de la Revolución de Mayo, Rubén Darío saludaba a la Argentina como «el país de la aurora» en su hermoso «Canto a la Argentina». En ese momento estelar la nación

había alcanzado un Producto Bruto que superaba la suma de todos los PBN de los países de América del Sud.

1.4. Una intempestiva interrupción del orden constitucional: el Golpe Militar del 6 de septiembre de 1930

El levantamiento militar de 1930 liderado por el Gral. Uriburu puso fin al gobierno personalista del Dr. Hipólito Yrigoyen, especialmente afectado por la crisis mundial de 1929. Para volver a la normalidad la oposición creó «La Concordancia» que fue un acuerdo político celebrado entre las fuerzas democráticas que intentaron encauzar al país en la vía Constitucional. Bajo el signo de este pacto, transcurrió una década de prosperidad creciente —1933/1943—que hizo posible el resurgimiento nacional superando los funestos efectos de la crisis económica mundial.

En el orden internacional Inglaterra, que era entonces la potencia económica dominante debido a la crisis mundial de 1929, había abandonado su política librecambista y comenzaba a delinear una nueva forma de proteccionismo comunitario que se plasmó en la Conferencia de Ottawa celebrada en 1932. En esta reunión, los países del «Commonwealth» convinieron en privilegiar exclusivamente el comercio internacional entre las naciones que integraban ese gran espacio económico, decisión que implicaba cerrar el vasto mercado inglés a los terceros países entre los que se hallaba el nuestro, que vendía a Inglaterra el 88% de su producción exportable.

A esta amenaza que se cernía sobre la deteriorada economía argentina, debía sumarse la importante caída registrada en las exportaciones argentinas y la baja de los precios de nuestros comodities, depresiones causadas por el impacto producido por la crisis mundial.[7]

Frente a este panorama de creciente adversidad, el ministro de Hacienda Dr. Alberto Hueyo tomó enérgicas medidas de reducción del gasto público, entre las que sobresalieron el lanzamiento de un «Empréstito Patriótico» que fue cubierto con celeridad, el logro del equilibrio fiscal y las reformas monetaria y bancaria. Estas medidas fueron y serán siempre sensatas.

---

7. En efecto, las exportaciones de 1929 fueron de 33.000 millones (M) de dólares oro y descendieron a 11.300M de igual moneda en 1934. A su vez, el total de las importaciones descendió drásticamente de 35.600M de dólares oro en 1929 a unos 14.500 M en 1932 y siguió esa tendencia inercial hasta 1934 que fue de aproximadamente 11.400 millones. Las reservas de oro disminuyeron en un 50% mientras que, simétricamente, la deuda externa crecía sin control.

1.5. El convenio Roca-Runciman

El vicepresidente Julio A. Roca (h), consciente de la fuerte inserción de la Argentina en el orden económico mundial liderado por Inglaterra, tomó la iniciativa de realizar una visita a Gran Bretaña para lograr un acuerdo de nación más favorecida, que impidiera el eventual cierre del amplísimo mercado inglés, frente la amenaza que surgía de las políticas propuestas por la conferencia de Ottawa.

La idea de lograr un imprescindible entendimiento con los ingleses se basaba en el hecho que las inversiones británicas en el país superaban ampliamente los 500 millones de libras esterlinas —cifra inmensa en esa época—. Estas empresas habían resultado vulneradas por medidas como el control de cambios impuesto por el gobierno argentino.

El propósito de esta misión era que Inglaterra respetara el estado de cosas vigente y no dejara a la Argentina fuera del sistema de comercio global. La comitiva debía defender la integración argentina en el orden mundial a capa y espada.

Integraban la comitiva vicepresidencial: don Manuel Malbrán, Miguel Ángel Cárcano y Raúl Prebisch, entre otros. El jefe de los negociadores británicos era el ministro Walter Runciman, quien mantuvo reuniones privadas con el Dr. Roca en las que ambos negociadores precisaron lo que constituía el núcleo de las aspiraciones irrenunciables para cada parte.

La Argentina aceptaría mantener el statu quo respecto al monto de la exportación de carnes tomado en valores de 1932 y su desiderátum sería tener el control de la cuota de dichas exportaciones. Los ingleses focalizaban su interés en desbloquear los activos de sus empresas en nuestro país y resolver el problema que había planteado el Control de Cambios impuesto por nuestro gobierno que impedía el giro de los dividendos y la atención a los servicios de la deuda en Inglaterra.

El acuerdo se firmó el 1 de mayo de 1933 y logró que las disposiciones de la Conferencia de Ottawa fueran inaplicables en las relaciones comerciales entre Inglaterra y nuestro país.

En el Congreso Nacional el debate sobre este convenio fue intenso y apasionado. Pero lo cierto e inequívoco es que las exportaciones argentinas crecieron fuertemente: en 1933 se exportaron $410.993.000 que se elevaron a $538.386.000 y en 1935 y finalmente ascendieron a $671.878.000 en 1937.

El convenio Roca-Runciman fue, sin duda, un instrumento idóneo para solucionar el crítico problema de las exportaciones agropecuarias argentinas y para nuestro país la mejor lección de política exterior. El país debe defender a toda costa su inserción en el esquema político internacional y evitar exclusiones que implican retrocesos impactantes en la economía y en los beneficios que se reciben del intercambio tecnológico, educativo, cultural o financiero.

1.6. El Golpe de Estado del 4 de junio de 1943

Este golpe militar, constituyó el punto de inflexión histórica de la Argentina. En ese momento comienza un proceso de declinación nacional progresiva, permanente e irrefrenable, que se tornará en una curva de descenso vertical en lo que va del siglo XXI. Este nuevo coup d´État, que clausuró dramáticamente el proceso de restauración de la institucionalidad vulnerada por el golpe de 1930, también marcó el final de la época de oro de la Argentina.[8] El país entró en una insanable decadencia que no ha cesado.

Significó también enfrentar dialécticamente a las ex naciones amigas que eran los vencedores de la Segunda Guerra Mundial y perder la relación con el mundo al que pertenecíamos, mientras Brasil empleando la sutil diplomacia de Itamarati pactaba con el presidente Roosevelt y obtenía una posición internacional que le permitió sentar las bases de su imponente desarrollo.

Paul Samuelson, Premio Nobel de Economía, dice: «Supongamos que alguien en 1945 me hubiera preguntado: ¿Qué parte del mundo espera experimentar el despegue más dramático en las próximas 5 décadas? Probablemente habría respondido algo así: «Argentina es la ola del futuro».

El magnífico y predictible destino nacional a que se refería Samuelson fue abortado por ese nefasto golpe de Estado que truncó la vida institucional, económica y cultural de la República.

Para entender la vertical decadencia que enfrentó la Argentina a partir del período comprendido entre 1946 y 1964 debemos señalar que el peronismo gobernó entre 1946 y 1955. En ese tiempo, el comer-

8. Cabe señalar que entre los años 1900 y 1945 la inflación en la Argentina era inferior a la de los EE.UU. y hasta ese último año, el país se encontraba en el pelotón de los diez países más prósperos del mundo.

cio internacional por habitante se derrumbó en un 44%, el crecimiento se estancó, apareció la inflación y la tasa anual de inversión cayó sensiblemente.

Crecimiento del Producto Bruto Interno (Fuente: CEPAL El crecimiento argentino)

Crecimiento del Producto Bruto Interno (Fuente: CEPAL El crecimiento argentino)				
Tasas Anuales promedio				
	Argentina	Canadá	EEUU	
1900/1913	6,43	5,49	3,95	
1913/1938	2,87	1,46	1,98	Época signada por 1ra Guerra Mundial
1938/1948	3,80 *	5,71	5,14	*(en 1943: gobierno de Facto)
1948/1955	1,41,*	4,87	4,25	*(gobierno justicialista)
1955/1960	2,95*	2,60	2,24	* Gobierno militar, gobierno de Frondizi
1960/1970	4,24	5,60	4,08	

En la época «liberal», que se extendió hasta 1943, la tasa de crecimiento del PIB argentino superaba con holgura a la de Canadá y a la de los EEUU. En el período comprendido entre 1955 —desde la Revolución Libertadora— y hasta 1973 —fecha en que retorna el justicialismo al poder— el PIB argentino obtuvo un crecimiento superior o similar al de Canadá y los EE.UU. y creció más que razonablemente.

Entre 1964 y 1973 el comercio internacional por habitante creció un 17% y los niveles de pobreza se mantuvieron dentro de tasas de un dígito, gracias en gran medida a la sensatez y honestidad del gobierno radical presidido por el Dr. Illia quien volvió a encauzar la economía nacional.

Tras las elecciones del 11 de marzo de 1973, en el trienio que gobernaron el Dr. Cámpora, el Dr. Lastiri, el Gral. Juan Domingo Perón y doña Estela Martínez de Perón, se produjo un verdadero colapso de la economía nacional y una aceleración exponencial de la inflación —tras la devaluación masiva conocida como «El Rodrigazo»—. Esta inflación ascendió en la siguiente curva exponencial: el 31% anual en 1973, el 37% en 1974, el 348 % en 1975 y el 3.090,5 % en el primer trimestre de 1976 (Fuente: INDEC - Nivel de Precios mayoristas). Ese año se registró una caída del PBI del 1,4; la Inversión Bruta fija se redujo en un 6,9 %; las exportaciones descendieron un 20,4% y se perdieron u$s 1.094 millones de dólares que se fugaron de las devastadas arcas del Banco Central.[9]

9. *Fuente* : Informes de Coyuntura, del Ministerio de Economía de la Nación.

Entre 1976 y 1980 se abrió un breve ciclo de recuperación económica que volvió a derrumbarse entre 1983 y 1991, bajo las políticas de sesgo populista que adoptó el gobierno del Dr. Alfonsín y que fueron revertidas parcialmente por el Dr. Menem.

7. Conclusiones

Este repaso de la historia argentina y los guarismos indicados revelan una verdad palmaria: que la Argentina perdió el rumbo que la condujo a su crecimiento exponencial en el siglo XIX y parte del XX. El punto de inflexión de la brillante historia ascendente de la economía argentina se puede establecer con la precisión que aportan las estadísticas a partir del golpe de Estado de 1943. Allí comenzó la inflación que persigue a los gobiernos populistas y que es un producto del gasto demagógico, de las demasías estatistas y del permanente déficit fiscal. A esta catástrofe social luego se suman las políticas de inequidad tributaria y de alta presión impositiva.

Ese tiempo valiosísimo que hemos perdido en el intento de concretar utopías estatistas irrealizables ha sido demasiado largo y extremadamente frustrante, y ha consumido gran parte del capital acumulado durante la época de esplendor de la República. Es hora de retornar a la sensatez y aferrarnos a los principios del orden, la austeridad republicana, la sana economía y el buen gobierno.

II. ¿Qué debemos hacer frente al abismo?

Las tensiones internacionales se han ido agravando y las naciones se han coagulado en torno a dos polos. En un extremo las democracias siguen el liderazgo de los EEUU mientras que los regímenes estatistas se alinean tras Rusia y China o Venezuela y Cuba.

Nuestro dilema consiste en persistir en el error cometido en 1943 eligiendo el aislamiento y la senda autocrática que significa crucificar a nuestro pueblo o reaccionar racionalmente y seguir a las democracias que luchan por la libertad, por la democracia y el bienestar de sus pueblos. El mandato de la historia nos señala que debemos alinearnos con los países que llevan la antorcha del progreso humano, y rechazar las seducciones de los demagogos y los políticos que sólo se rigen por su recalcitrante «voluntad de poder». Nosotros debemos volver a sostener la libertad del continente, defender a los pueblos de los falsos profetas, y elegir «el buen combate» que implica luchar por la redención de la humanidad doliente.

El debate sobre nuestro alineamiento internacional no se trata de una discusión retórica, sino una decisión vital para nuestro pueblo y su destino. De ella surgirán consecuencias concretas que tienen que ver con las soluciones de nuestros problemas aparentemente insolubles o, por el contrario, situaciones que agravarán nuestros males. Si asumimos la posición adecuada facilitaremos al nuevo gobierno el logro de los recursos para construir los poliductos que nos permitan poner en valor a «Vaca Muerta» para dar energía al mundo. Ese yacimiento haría posible pagar gran parte de la deuda pública y aliviar enormemente el estrangulamiento del Sector Externo.

Sin apoyo externo, el gobierno no tendrá el respaldo necesario para lanzar ambiciosos planes de construcción de grandes obras de propósito múltiple al estilo de los realizados en los EEUU por el presidente Roosevelt. En efecto el New Deal fue implementado para salir de la profunda crisis de 1929, movilizar la economía y crear fuentes genuinas de trabajo que disminuyeran radicalmente la desocupación.

En el conjunto de obras pendientes, están: las usinas nucleares, el embalse denominado Zanja del Tigre que generaría 655GWh anuales y permitiría regar un espacio de 100.000 has para agricultura y unas 300.000 para ganadería en el NOA. Se podrían encarar las obras sobre el río Iruya, que aporta el 60% de los limos que se depositan en el Paraná y el Delta, reduciendo significativamente los gastos de dragado de la vía acuática más importante del país.

Partiendo de este nuevo alineamiento internacional tampoco nos resultará difícil obtener los recursos para remozar el extenso sistema ferroviario ahora obsoleto. La consecuencia sería la drástica reducción de los fletes que permitiría incorporar a la producción agropecuaria vastos sectores del interior alejados de los puertos y los grandes mercados de consumo.

Este criterio constructivo debe aplicarse a la reconstrucción y armado de la nueva red vial (podría tomarse como base el proyecto del ingeniero Lauría). El emprendimiento de grandes obras, debería terminar con la desocupación y daría un impulso decisivo a la economía nacional que no crece desde hace una década.

En ese marco también podría abordarse la solución del déficit de viviendas que está calculado en cinco millones de unidades. Los planes de viviendas deben complementarse por la realización de obras de redes de agua potable, cloacas y pavimentación, para humanizar y mejorar la

calidad de vida de los entourages precarios de las villas, donde habita un importante sector de la población más pobre del país.

Se pueden construir millares de viviendas para la clase media, financiadas por créditos hipotecarios, que se agregarían a los planes tradicionales. Para generar la disponibilidad de recursos crediticios una posible solución es reducir el encaje bancario,[10] medida que permitiría liberar una masa de dinero no inflacionaria que actualmente es esterilizada por un prejuicio derivado de la Crisis de 1929. Esta sería una forma viable de enfatizar el «Factor Multiplicador» de la obra pública y privada —generado por los planes de grandes obras señalados supra— que tendría el efecto de un inmediato crecimiento de la demanda sobre más de 100 industrias que son proveedoras de los elementos para la construcción.

Pero previamente debemos recuperar nuestra credibilidad como país. El nuevo gobierno debe demostrar que somos capaces de gobernar racional y honestamente una nación que tiene el tamaño de Europa y que potencialmente tiene sobrados recursos para pagar la deuda externa (y la interna) y dar trabajo y bienestar al pueblo argentino. Lo hicimos en el pasado y solo la ceguera ideológica puede impedir que lo volvamos a lograr.

Nuestro próximo gobierno tendrá que implementar soluciones inteligentes para resolver los problemas fundamentales de la hacienda pública. Es necesario cancelar el permanente y creciente déficit fiscal. Los políticos deben aceptar la imposibilidad del financiamiento de un Estado incontinente frente al gasto, que es la causa de los permanentes desequilibrios fiscales. El emisionismo monetario sin control debe cortarse de cuajo, y deben reprogramarse los pagos de la deuda externa.

Por su parte, es imperioso conseguir que las exportaciones argentinas crezcan sustantivamente. Para lograr este objetivo deben suprimirse ab initio las retenciones a productos de exportación y simplificar los

---

10. Para dimensionar el monto de dinero esterilizado por el Banco Central de la República Argentina, tomaremos la comunicación del BCRA A6575 del 28/09/18 que aumentó en 3 puntos los encajes bancarios, inmovilizando $ 60.000 Millones de pesos que podrían haberse destinado a créditos privilegiados en un momento de fuerte contracción de la economía. Los encajes alcanzan los 44 puntos porcentuales sobre el total de los depósitos bancarios. Esa tasa es exorbitante y podría sin problemas reducirse en puntos que implican unos $360.000 millones de pesos, liberando esta masa crediticia inmensa que puede ser direccionada a construcción de la vivienda, créditos convenientes para las Pymes, créditos para el consumo de bienes durables, automóviles y de salvataje a las empresas que necesitan auxilio financiero no usurario.

trámites burocráticos a la actividad exportadora. Se reducirán drásticamente los impuestos que impiden crecer al sector privado y hacen imposible la creación de genuinas fuentes de trabajo.

Hay que tener el valor de encarar las reformas que nos permitan ubicarnos en el lugar que nos corresponde por nuestra dimensión, nuestro potencial productivo, por las capacidades de nuestra gente y por la circunstancia internacional que enfrenta a Rusia con el mundo debido a sus ilegítimas pretensiones sobre Ucrania. Este conflicto ha despertado a Europa que ahora ha visualizado el error de su decisión de depender energéticamente de Rusia.

Cesado el deslumbramiento popular por las «ideas» equivocadas, invocadas por líderes carismáticos y recuperado el arduo pero único camino del esfuerzo, podemos encarar los mejores proyectos para sacar a la educación de la postración en la que se encuentra, contemplar la promoción de las industrias tecnológicas y culturales, tomar medidas específicas para la recuperación de la clase media, mejorar la infraestructura de la salud, hacer una reforma agraria bien planificada utilizando las tierras fiscales nacionales y provinciales y dar soluciones contundentes a los graves problemas argentinos en el menor tiempo posible. La Argentina no es un país inviable si se la gobierna bien. Por fortuna tiene los recursos para salir de la crisis y volver a crecer.

Depende de nosotros demostrar que podemos superar nuestras antinomias, ponernos de pie y decirle con voz enérgica al país yacente ¡Levántate y anda!

Economía

XXXI

Este es el problema de la Argentina y esta es la solución

Por ***Jorge Castro****

En el año 1948, el presidente Perón advierte que quedan en el Banco Central menos de U$S 300 millones para enfrentar las importaciones de ese año, y que además Argentina necesita reequipar su industria con una tecnología cuyo valor es al menos de U$S 5.000 millones de la época, y no los tiene.

Lo que ocurrió entre 1946 y 1948 es que Argentina ha crecido 8% por año sobre la base de un fenomenal aumento del consumo doméstico; que implicó, a su vez, un crecimiento excepcional de las importaciones.

Esto ocurrió al mismo tiempo que caían las exportaciones agroalimentarias del país en términos nominales, y el resultado fue el estrangulamiento de divisas que mostraban las cuentas del Banco Central en 1948.

Perón cambio entonces su estrategia económica: buscó un acuerdo con EE.UU. para financiar el re-equipamiento de la industria argentina, y acordó con la Standard Oil, el ingreso en gran escala del capital extranjero, esencialmente norteamericano, para la explotación del petróleo.

Al mismo tiempo desmanteló el control del Estado sobre las exportaciones agroalimentarias establecidos en 1946; y así enfrentó 3 años de recesión continuada que se produjeron a partir de 1949 en el que surgió por primera vez el fenómeno de la inflación en la Argentina, y esto fue acompañado de un crecimiento notable de la conflictividad social.

---

* *C.v. sintético de Jorge Castro*. Abogado. Analista internacional. Fue Secretario de Planeamiento Estratégico de la Presidencia de la Nación (1998-1999). Es presidente del Instituto de Planeamiento Estratégico (IPE). Desde hace años mantiene una intensa actividad periodística como comentarista y editorialista. Es columnista del diario *Clarín*, y lo fue en *Perfil, La Nación, Tiempo Argentino* y fue director adjunto del diario *El Cronista Comercial*.

Lo que ocurrió entre 1948 y 1952 fue la aparición, en gran escala, de la crisis del sector externo de la economía argentina, con exportaciones insuficientes para enfrentar la importación de productos en una economía en expansión, y comenzó la fuga de capitales y el proceso de dolarización.

Esta crisis adquirió un carácter paroxístico a partir de 1973/74, cuando se produjo el «Rodrigazo». Produciéndose una crisis del sector externo cada 4/5 años, con recesión profunda, fuga de capitales y salto inflacionario.

Por eso en los siguientes 15 años la Argentina se mantuvo estancada y la tasa de inflación (que llegó a 4.000%) culminó con 2 hiperinflaciones.

El principal problema que afronta Argentina en términos económicos es la crisis crónica del sector externo, el país exporta poco en relación a su PBI y a su población.

Estamos en presencia de una crisis profunda que arrastra al sistema político. Argentina se convirtió en el país ingobernable de América Latina por definición.

Actualmente en Argentina hay una crisis cambiaria derivada de la ausencia de dólares suficientes en el Banco Central; y, como debido a la mega-inflación y las 2 hiperinflaciones que hubo en los últimos 50 años, el país carece de moneda nacional. De ahí el vuelco masivo a la dolarización y a la fuga de capitales, que se revela en la magnitud de la brecha cambiaria (127% en julio).

Al mismo tiempo que no hay dólares en el Banco Central, en el mes de julio de este año el saldo neto de las reservas fue negativo en U$S 4.000 millones.

Argentina es el país de América Latina con mayor nivel de ahorro individual, solo que en dólares, y en el exterior. Se estima que ese ahorro en el exterior o en cajas de seguridad en el país asciende a U$S 470.000 millones, un PBI.

La Argentina exporta y poco, y lo poco que exporta tiene escaso significado cualitativo en términos de la revolución científica y tecnológica mundial.

Con una economía de U$S 650.000 (PBI por año), y con una sociedad y una clase media de altísimo nivel de ahorro individual, con gustos y preferencias sofisticados (los viajes al exterior, por ejemplo); Argentina exporta U$S 70.000 / U$S 90.000 millones con 47 millones de habitantes. Chile tiene 18 millones y, en términos per cápita, exporta 3 veces más.

Lo poco que exporta la Argentina tiene un solo origen: 70% el año pasado, productos agroalimentarios; la industria un 20%, y los servicios (industria del conocimiento) no alcanzó a un 6% del total exportado.

La respuesta de fondo a la crisis de Argentina es el surgimiento de una coalición de fuerzas con sustento popular que multiplique por 3 la capacidad exportadora en los próximos 10 años.

Para resolver la crisis del sector externo, se necesita conseguir dólares suficientes a través de exportaciones genuinas capaces de financiar las importaciones necesarias para un nivel elevado de crecimiento económico de largo plazo.

Si esto ocurriera, estaría resuelta la crisis externa, que es la base estructural de la crisis argentina.

Para aumentar las exportaciones en el mundo del siglo XXI hay que multiplicar la tasa de crecimiento económico, porque en el mundo de hoy se exporta si internamente se produce con un nivel de productividad y sofisticación tecnológica capaz de competir internacionalmente, no hay diferencia entre adentro y afuera.

El esfuerzo exportador debe abarcar a todos los sectores de la industria argentina, no solo al agroalimentario, sino también al minero, al energético (Vaca Muerta/Cuenca Neuquina) y la industria del conocimiento.

El crecimiento de estos sectores debe hacerse en el marco de la época, la 4ta revolución industrial. Esto es, la digitalización completa de la producción manufacturera y de los servicios.

Para eso hay que convertir al pleno despliegue de Vaca Muerta (2do reservorio de gas en el mundo) en eje del proceso de re-industrialización de Argentina en el siglo XXI, y por lo tanto de la creación de una gran industria exportadora propia de la 4ta revolución industrial que fusione la manufactura y los servicios.

En este sentido lo que hay que advertir es que el punto fundamental de Vaca Muerta no es la extraordinaria riqueza de sus recursos gasíferos (la producción de gas natural crece 50% por año), sino el hecho de que se ha creado un ecosistema de más de 3.000 compañías de servicios, de alta tecnología, de capital nacional en su mayoría.

Pasa con Vaca Muerta lo mismo que ha ocurrido con la producción agroalimentaria. Donde lo fundamental no son los extraordinarios recursos naturales, sino una trama de servicios y conocimiento que abarca a los productores más innovadores, con Bioceres a la cabeza, principal start-up agrícola del Nasdaq de Wall Street.

Hay que agregar, en la etapa post-pandemia, una recuperación minera en el mundo con precios récords de los commodities mineros. El potencial de crecimiento es muy grande.

A ese potencial minero, hay que adicionarle una nueva ventaja comparativa que tiene la Argentina, la industrial del litio.

Argentina junto con Bolivia y Chile son los 3 principales países en materia de reservas de litio en el sistema mundial. Ahí aparece también una enorme oportunidad para desplegar la potencia exportadora del país.

En conclusión, industria agroalimentaria, energética y minera, y la ventaja competitiva fundamental que tiene la Argentina, que es la calidad extraordinaria de su fuerza de trabajo y de su sector intelectual (de alto nivel cultural). La economía del conocimiento.

Estas son las fuerzas que permiten enfrentar y resolver el problema de cómo multiplicar por sus exportaciones en los próximos 10 años y de esa manera enfrentar y resolver la crisis del sector externo y crear las condiciones estructurales para establecer una estabilidad macroeconómica que permita el pleno despliegue del potencial del país.

XXXII

La pendiente preparación para la nueva economía del conocimiento

Por ***Marcelo Elizondo****

1. Una nueva economía, la del capital intelectual

El mundo asiste a cambios sustanciales. En particular, la economía internacional tiene hoy 5 cualidades: es sostenidamente internacional (aunque algunos han profetizado lo contrario) pero es de diferente interacción transfronteriza; está apoyada en dinámicas empresas transnacionales innovativas (inclusive pymes) que además integran redes (eco-sistemas) de interacción virtuosa; se rodea de nuevas exigencias de calidad en búsqueda de estándares elevados (que surgen de reglas locales pero más relevantemente de acuerdos internacionales —que son más exigentes y sofisticados— a los que se les suman las exigencias que las propias empresas crean para calificar procesos y productos); se ve influida crecientemente por la geopolítica (que rezonifica la relación entre los focos de generación de valor); y, finalmente (y lo que es lo más importante), está transitando una profunda revolución tecnológica que la transforma en la economía de los intangibles, que condiciona las 4 características anteriores.

Entrada ya la tercera década del siglo, una de las tendencias definitivas que transitamos es la profundización sustancial de lo que

---

* *C.v. sintético de Marcelo Elizondo*. Es Master en Administración de Empresas (Universidad Politécnica de Madrid, España) y abogado (Universidad de Buenos Aires). Y efectuó diversos estudios de posgrado en la Universidad de Harvard (EEUU). Es Chairman del Comité de Argentina en la International Chamber of Commerce (ICC), Director de la Maestría en Dirección Estratégica Tecnológica en el Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA), Director del Comité de Economía Internacional del Consejo Argentino para las Relaciones Exteriores (CARI) y Director General de la Consultora «DNI» (Desarrollo de Negocios Internacionales).

puede llamarse la cuarta globalización, consolidando la economía del conocimiento.

El saber manifestado a través de diversas formas y aplicado a la producción se ha convertido en el principal motor de la economía global. Patentes, royalties, propiedad intelectual, know-how, servicios, innovación, inventos, disrupciones, ingeniería aplicada, diversas herramientas de creación de reputación, certificaciones y cumplimientos de estándares (públicos y privados), datos incorporados en los procesos, saber organizado, nuevas tecnologías para la diferenciación de la producción, diseño, marcas, management, capital intelectual en general y varios otros relevantes aportes de la nueva economía mueven hoy los sistemas de creación de valor.

No siempre es fácil cuantificar o mensurar este aporte. Pero la nueva globalidad se apoya en esta principal fuerza.

Ya antes de ingresar en los turbulentos últimos años transitábamos velozmente por lo que Jonathan Haskel y Stian Westlake denominan «capitalismo sin capital» (en realidad, sin capital físico). Lo que no es muy diferente de lo que Klaus Schwab llama el talentismo. Y lo previsible es que ello se acelere con el vértigo de la instrumentación de una nueva economía inexorablemente trasnacional y crecientemente sofisticada.

Los impactos supranacionales

La referida economía del conocimiento no se concentra en algunos sectores: tiende a ser toda.

Desde el agro con sus modificaciones genéticas, pasando por el sector automotriz y sus autos eléctricos no tripulados, siguiendo por los productos de la industria del calzado manufacturados en impresoras 3D y por la industria de la alimentación apoyada en la más precisa trazabilidad y estándares certificados, y terminando por los servicios que componen más de la mitad de la economía global.

Y la vinculación suprafronteriza entre los actores socioeconómicos se modifica consecuentemente. Sostiene el World Intellectual Property Report 2019 en un trabajo titulado «la geografía de la innovación» (Local Hotspots Global Networks) que la economía global está cambiando tanto que las propias «cadenas globales de valor» que consistieron en las últimas décadas en procesos sistémicos de intercambio de bienes físicos entre empresas aliadas en diversos lugares del mundo, están mutando hacia sistemas complejos de intercambio de «intangibles» que motorizan

la producción internacional: en esos vínculos prevalecen las «global innovation networks» que (intra-empresa, entre empresas y entre puntos focales específicos en diversos países que crean conocimiento y los integran) favorecen co-invenciones productivas internacionales.

Al respecto, un ejemplo crítico del fenómeno referido es la aparición de la nueva «industria de la veracidad» ofrecida a través de blockchain.

La nueva globalización, por eso, se basa en 6 flujos internacionales que se retroalimentan (conformando una globalización «hexagonal»): el comercio internacional de bienes; el comercio internacional de servicios; los flujos de financiamiento hacia la innovación; la inversión extranjera directa; las migraciones y telemigraciones y (especialmente) el intercambio de datos, información y conocimiento.

Y éste último se mezcla con todos los anteriores y es lo más relevante en términos económicos globales.

Hace algunos años, midiendo el índice de capital intelectual (elaborado en base al cálculo del capital intangible como porción en la formación del PBI), The Conference Board estimó que el capital intangible representa alrededor del 45% del PIB mundial y genera más de 70% de la producción en los países líderes.

Así, el capital intelectual es hoy, para quienes más progresan, el principal motor. Porque se ha cambiado el soporte principal de la generación de valor como enseñó Stan Shih, cuando —para graficar las nuevas cadenas de valor— dibujó una curva que llamó «de la sonrisa» (en forma de «u», más alta en el inicio y el final y más baja en el medio). Así, en las cadenas de producción, el mayor valor se genera en el inicio del proceso productivo (invención, propiedad intelectual, ingeniería, diseño, *know how*) y en el final (marketing, comercialización, servicios, acciones de postventa), mientras que la manufacturación que se encuentra en el medio del proceso y (si no es parte de lo anterior) pierde valor relativo (por eso se trasladó a los países que operan con menos costos o, si no es así, directamente se automatiza).

Por esto explica Richard Baldwin que esta nueva globalización ya no es tanto la de los contenedores que en los buques transportan bienes que buscaron —para ser producidos— mercados que permiten bajar costos de manufacturación, sino que es la de la generación de valor en el saber aplicado y organizado que se transforma en el principal factor productivo.

Estamos ante un nuevo paradigma económico y social, planetario: el del mayor valor; que reemplaza al viejo, el del menor costo.

Y una característica de este escenario es que se están borrando los límites entre los «viejos» sectores productivos: industria, servicios y producción primaria se integran. Manufacturación y generación de intangibles también. Lo local y lo internacional siguen el mismo camino. Todo es sistémico y la creación de valor es calificada y supranacional.

Se está consolidando el sistema de capitalismo schumpeteriano. Que ahora se basa en lo que Edvinsson y Sullivan llaman el capital intelectual: conocimiento organizado que se convierte en beneficio y que se encuentra formado por ideas, inventos, tecnologías, programas informáticos, sistemas, gestión, diseños y procesos.

Tres grandes disrupciones recientes nos han impactado: la aceleración del cambio climático y sus consecuencias, la pandemia del COVID-19 y los efectos de la guerra en Ucrania. Ellos van en la tendencia de disrupciones anteriores. Que, además, impactan por diversas vías (no siempre convergentes) en la agenda pública y la privada. En las organizaciones, las personas, los gobiernos. En la cultura, lo social y lo económico. En las empresas, los trabajadores, las cadenas de valor, los sistemas jurídicos, los generadores de conocimiento. Aun por caminos escarpados la evolución se exacerba. Dice Klaus Dodds, en la Universidad de Londres, que vivimos una era de competencia estratégica internacional en la que —además de las geografías físicas— adquieren relevancia creciente las geografías digitales. La mitad de la población mundial tiene menos de 30 años de edad y más de 4.500 millones de personas interactúa anualmente (deslocalizadamente) por internet. El mundo hoy asiste a una crisis de cambio. Y ese cambio está liderado especialmente por la sociología que crean las nuevas generaciones (la mediana de la edad mundial es 30 años). Una nueva sociedad mundial, conectada, interactiva.

Por eso asevera Tom Friedman que estamos en una nueva globalidad que está cambiando 5 realidades: política, geopolítica, ética, trabajo y comunidades. Y entonces escribe Richard Baldwin que la globalización de este tiempo es bien distinta que la de hace algunos años porque aquella era la globalización de la producción y ésta es la de la vida cotidiana.

Algo complejo al respecto es que los cambios que vivimos son tan veloces que casi no podemos procesarlos con nuestro saber.

Y un ejemplo de ello es lo que Olivier Marchon ejemplifica cuando señala que cuando apareció internet se la definió inmediatamente como un espacio de expresión y comunicación, como una nueva imprenta, una nueva revolución Gutenberg; pero que internet pronto mutó totalmente y hoy es bien distinta porque es el lugar donde vivimos, debatimos, hacemos: es un espacio geográfico virtual, un nuevo y gigantesco continente.

2. Una economía de (nuevas) empresas

Lo referido se manifiesta en cada plano de la vida. Uno de ellos es el de las empresas.

Si se define a una generación como un período histórico de treinta años, podemos remitirnos a una generación anterior y no encontraremos allí entre los líderes representantes de las empresas que lideran hoy (los más ricos eran Mori, du Pont, Rausing, Walton, Reichmant; todos dedicados a actividades propias del fin del siglo XX). Pues los nuevos empresarios exitosos no solo innovan en lo que generan sino en cómo lo hacen. Trabajan, además de en sus propias condiciones endógenas innovativas, sobre lo que John Kay llamó hace unos años arquitecturas de vínculos: asociaciones creativas espontáneas que forman ecosistemas complejos.

Por eso la realidad ya no se ajusta a la división en las disciplinas a las que la sometimos hace años. Economía, ciencia, tecnología, comunicaciones, contratos, administración de organizaciones, salud, sociología, política: todas se vinculan en un todo que además es novedoso.

Los nuevos líderes productivos mundiales trabajan en base a un insumo crítico para la época: la definición del futuro. Prever, proyectar y anticipar resultan los más significativos de los actos de los creadores de riqueza en este tiempo. En la estrategia el futuro es lo último en la acción pero lo primero en la definición. Patrick Becker lo explica al destacar como atributo a la capacidad de la anticipación.

Asistimos a una nueva economía de la anticipación, que está haciendo que cotizaciones bursátiles de empresas anticipativas sean mayores, aun cuando sus operaciones actuales no lo son comparadas con sus competidores, el financiamiento en el mercado de capitales se dirija a proyectos cuyas previsiones no siempre son contablemente justificables con los parámetros tradicionales, las empresas comiencen a producir bienes aun no aprobados por las regulaciones, la formación

de las nuevas personas globales se produce fuera de las instituciones tradicionales y los países desarrollados emiten moneda ante la emergencia sin alarmar a los inversores. Todo ello porque lo que cuenta es la evaluación sobre el futuro. Y ello transforma la superficie y las bases productivas del planeta.

Expresa Rita Gunther McGrath (en la Universidad de Columbia) que una característica de la urgente actualidad es que se han perdido valor las ventajas competitivas tradicionales y ahora prevalecen las llamadas estrategias emergentes, que ponen el énfasis ante la actual variabilidad de los mercados en el factor humano organizado en una empresa flexible, y que, por ello, son cualidades criticas el oportunismo, la flexibilidad, el aprendizaje y el descubrimiento: ante un escenario cambiante la estrategia se construye durante la ejecución. Y todo depende de la calidad de la empresa. En su obra *El final de la ventaja competitiva*, la autora sostiene que las empresas exitosas ocupan espacios internacionales en movimiento (ya no sectores estáticos) y se reconfiguran continuamente, y no les importa abandonar un mercado cuando aparecen signos de alarma o abordar uno nuevo cuando surgen los primeros signos de oportunidad. Porque ahora las ventajas son pasajeras (*transient*) y no sostenibles.

La adaptación constante es un requisito. La generación de valor es efecto de la virtud, pero también del dinamismo adaptativo.

Hasta las pequeñas y medianas empresas son hoy globales. McKinsey habla de las «micromultinacionales». Así, la relevancia de las empresas en este tiempo explica que en los países de la OCDE la mayor fuente de formación de los trabajadores son las propias empresas (estos países gastan 50% más en I&D en empresas que en la propia educación terciaria).

Y en este proceso, los migrantes (especialmente los virtuales) están cambiando el mundo de la generación de valor. Y consolidando nuevos soportes: en 2020 hubo más de 40 mil millones de dispositivos conectados a internet en el globo. Se vincularon por ellos 4.700 millones de personas de las cuales 80% tiene más de 25 años (edad laboral). Y además en el mundo hay ya 50 millones de personas trabajando on-line desde un país hacia otro de manera regular (nómades digitales). Y también 15 millones de estudiantes internacionales on-line. Por eso ya ciertos países (desde Georgia o Estonia en Europa hasta Barbados y Bermudas en el Caribe) ofrecen visas de teletrabajo: permisos para

que personas con tareas remotas se instalen para trabajar desde allí hacia el exterior. A la vez, cada día más empresas globales invitan a inscribirse en sus programas de teletrabajo foráneo.

Expresa en el BID Laura Ripani que el trabajo pasó primero de la oficina a la casa, de allí a la oficina móvil y ahora ya se mueve a la oficina virtual; y que ello cambia organizaciones y espacios. Esto y las migraciones virtuales, totales o parciales, van de la mano. En 2020 Zoom registró más de 300 millones de reuniones diarias.

Nuevos sistemas de producción no solo lideran sino que además anticipan la creación de valor.

3. La formación del principal recurso

En este contexto, la mayor energía productiva está en las personas. Son el gran «recurso natural» de la economía del conocimiento. Así, la preparación de las personas para el nuevo tiempo es crítica.

Los sistemas educativos, como una parte crítica de la formación de personas, está reaccionando. En su Anuario de Educación, *Magisnet* publicó, hace algún tiempo, lo que considera son las 10 tendencias actuales en materia educativa. Ese decálogo incluye: la programación como la alfabetización del siglo XXI; la realidad virtual como un viaje más allá del aula; la creciente incidencia de la neurociencia en el aprendizaje; la relevancia de la educación en STEAM para mirar al futuro; la instauración definitiva de la educación híbrida, la consolidación de las aulas colaborativas, la conciencia de que debemos ser digitales pero también responsables, la importancia de construir el aprendizaje desde las habilidades del alumno, el fortalecimiento de la relación entre familia y escuela y la valoración del potencial educativo de la práctica y el prototipado.

A lo que debe agregarse que también nos enfrentamos a un desafío en la educación superior, de la que hoy se espera la generación de 5 tipos de habilidades centrales: las básicas (lenguaje, aritmética, lógica), las técnicas (las propias de cada profesión pero también las interdisciplinarias), las instrumentales (computacionales, gestión de la información, manejo de tecnologías), las personales (empatía, optimismo, iniciativa, persistencia, capacidad de resolver problemas, de entender y dar sentido, pensamiento adaptativo y pensamiento crítico, gestión de la carga cognitiva, administración de emociones) y las sociales (interculturalismo, capacidad de trabajo en equipo, capacidad de organizar y hacer funcionar, adaptabilidad, liderazgo, basamento en roles más que en jerarquías).

La educación tiene esencialmente dos grandes fines: contribuir a generar mejores personas y dotar a los seres humanos de capacidades útiles. Pero esto hoy poco tiene que ver con los viejos contenidos de la instrucción del Siglo XX.

Una pregunta para hacerse, entonces, es quién (y cómo) prepara a los futuros trabajadores.

Pero en no pocos lugares y cuesiones la escuela está atrasada, y buena parte del sistema universitario sigue trabajando en base a asignaturas y disciplinas que han envejecido y cuyos límites temáticos se han diluido. Muchas «materias del conocimiento» ya no representan un paquete de contenidos sistémico abarcativo adecuado, y las «carreras» no siempre responden a las exigencias amplias de la época. Aparece entonces el rol de las empresas y asociaciones económicas. Dice Alessandra Sini en *Human capital at work: The value of experience* (McKinsey, 2022) que el capital humano consiste en el conocimiento colectivo, los atributos, las habilidades y competencias, la experiencia y la salud de la fuerza de trabajo. Y que su desarrollo comienza en la infancia, continúa a través de la educación formal y se expande, especialmente, en el desarrollo de toda la vida de trabajo (expands the full working life). Esto es: la vida de trabajo ya no es solo un fin sino también un medio para la futura vida de trabajo.

Las empresas también se convierten en actores significativos en la creación de saber. Es un fenómeno de la época. Diversos estudios dan cuenta de que mucho más de la mitad de la inversión en investigación y desarrollo en el mundo desarrollado está generado por empresas. Éstas se transforman en las generadoras del conocimiento práctico y sucesivo. El que debe adaptarse y calificar a las personas en sus roles económicos. En el mundo que progresa, el sector privado se está adaptando más rápido a los nuevos requisitos y está proveyendo la formación continua más relevante. Por ende, la vinculación del sistema educativo, la empresa, los actores espontáneos que trabajan en la creación de capacidades humanas, las políticas públicas y diversas energías nuevas es crítica para progresar en un proceso complejo y novedoso.

4. La pendiente reacción argentina

Para nuestro país todo este proceso llega todavía solo de a poco. Pero deberá profundizase.

Argentina ha ido perdiendo participación relativa en la economía mundial: su porción del producto global, su incidencia en el comercio internacional y en el stock de inversión extranjera mundial y la relevancia relativa de sus empresas en las redes de alianzas internaciones de productores integradas en sistemas económicos suprafronterizos, se ha ido reduciendo lustro a lustro. Y es una ilustración de la crítica situación. Y un antecedente (y causa) de nuestro estancamiento en la calidad de vida. La sociedad del conocimiento no espera.

Padecemos un desacople tecnológico que se evidencia en bajas tasas de inversión, escasa productividad sistémica y deficiencias en la creación de riqueza nueva para abastecer necesidades locales y externas. Porque el nuevo tiempo requiere inversión, formación, innovación, libertad y creatividad, cooperación.

Una nueva agenda múltiple, por eso, está pendiente. Pública y privada, personal y organizacional, teórica y práctica, operativa y en las valoraciones.

Hay, al menos, cinco grandes desafíos a abordar en nuestro país para el ingreso en esta nueva economía, que podemos señalar yendo de lo micro a lo macro.

Así, el primero, por supuesto, está en un eslabón crítico (que no es el único, pero sí es uno significativo): para el éxito nuevo es preciso contar con una sólida y adecuada plataforma de formación de los recursos humanos. Personas preparadas, instruidas y educadas. En ciencias blandas y duras, en habilidades procesales y en capacidades personales. Argentina debe dar nuevos pasos en la materia. Esta economía del capital intelectual se basa en personas calificadas. Y el proceso comienza en la escuela, donde nace la competitividad sistémica de una economía y una buena parte del éxito económico que genera inversión, empleo, producción y satisfacción de necesidades de bienes y servicios.

Aparece aquí la relevancia de lo descripto antes, para los argentinos: una de las causas de nuestro estancamiento económico y social está en nuestro triple desacople de la economía mundial: geoeconómico (escasos flujos de comercio e inversión internacionales), cualitativo (desvinculación de la evolución tecnológica) y temporal (nos aferramos a modelos que desparecen).

Un segundo desafío es el del incremento en la cantidad de empresas con capacidades actualizadas y preparadas para un nuevo tiempo,

organizaciones de soporte adecuadas y, sobre todo, personas operando en ellas con atributos actuales.

Christine Lagarde proclama que en tiempos de cambios vertiginosos en los que, además de la tecnología se transforma la geopolítica, aparecen oportunidades para quienes juegan el juego nuevo. Sostiene que vamos pasando desde el *off-shoring* hacia el *friend-shoring*; y del *just in time* al *just in case* (eligiendo las empresas socios que aseguren acompañamientos). John Freeman explica que —en la lucha por la prevalencia económica internacional— la mudanza ha ido primero desde la exportación de productos hacia la de tecnologías, y ahora hacia la de estándares. Ron Adner predicó —hace un tiempo— que las empresas exitosas necesitan ya ser parte de ecosistemas. Y Christopher Svensson y Jakob Udesen enseñaron que un requisito para el éxito económico es la legitimidad, que supone tres atributos: el pragmático (la capacidad de generar valor productivo), el cognitivo (que garantiza —más que la eficacia actual— la confianza en la capacidad futura) y el moral (la reputación).

Por supuesto que, siendo ésta una economía supranacional, es preciso al respecto prepararse para el escenario abierto. Hay que prever construir un «cuadrado para la inserción internacional» que está compuesto por un sano ambiente de negocios (aquel en el que las empresas invierten, se financian, crean, organizan personas y contratan proveedores), un sistema productivo que se integra y crea productos calificados (que son los que manifiestan el valor generado), una institucionalidad externa que asegure el acceso a mercados (a través de acuerdos o políticas comerciales internacionales que derriban barreras, pero también de acertadas estrategias microeconómicas de ingreso en procesos productivos y alianzas comerciales transfronterizas) y, dentro de ello, empresas competitivas (las cuales requieren un capital organizacional compuesto por calidad en los factores de producción y un capital intelectual como conocimiento productivo). Muchas veces se analizan solo algunos aspectos de este «cuadrado» (por ejemplo la línea «productos – mercados») y no se considera que es en los otros, y particularmente con el último —que a la vez es efecto de la situación de los anteriores—, donde hay debilidades.

El tercer desafío consiste, además, en apuntar a una agenda institucional requerida para la creación de un espacio múltiple adecuado para el nuevo tiempo. Este desafío será un requisito para los dos anteriores. Pues para que el futuro sea un insumo para inversores y productores en el nuevo

contexto se requieren 5 condiciones de sostén en el ambiente socioeconómico: un sistema institucional que garantice y haga previsibles los derechos subjetivos (especialmente las propiedades física e intelectual, la vigencia de contratos y el respeto del principio de legalidad), un sistema regulativo descongestionado y alentador (no se trata solo de previsibilidad sino de la capacidad por parte de los agentes económicos de decidir e implementar sin mayores temores e impedimentos institucionales), una macroeconomía ordenada y con sanos fundamentos, un sector público que garantice una base de convivencia y vida social integrada en los términos que previó el preámbulo de nuestra Constitución Nacional, y (finalmente), una integración ágil y abierta al resto del mundo.

La Argentina, hasta hoy, ha creado y consolidado un sistema opuesto. Uno que impide contar con el futuro para decidir y actuar. La politización de todo, el cortoplacismo antiestratégico, las políticas basadas en lo coyuntural y lo epidérmico, las marchas y contramarchas, todo hoy, entre nosotros, desaconseja la previsión. Ante una increíble incapacidad para definir lo que queremos, el entorno argentino impide casi todo porque se apoya en un único consenso tácito, logrado solo sobre lo que no queremos. Es así que ha nacido nuestro prohibicionismo.

No hay evolución en la nueva economía del conocimiento sin agilidad

Define el diccionario a la palabra estatismo con dos acepciones: por un lado la exaltación del poder estatal, pero por el otro la inmovilidad de lo que permanece estático. Por ello es un error creer que solo padecemos estancamiento por un elevado gasto público y sus consecuentes impuestos, inflación y endeudamiento: es probablemente aún más grave la sobrerregulación que impide la innovación, la aleatoriedad surgida del antojo imprevisto como fundamento de decisiones públicas, la ideologización de todo, la opacidad sobre lo que viene, los constantes cambios de condiciones que obligan a apenas intentar defender el presente.

Quizá, más allá de todo lo anterior y detrás de lo expuesto, hay un básico problema de fondo: la sobrevaloración de la política, que endiosa a ese estado impulsor, motor, controlador, pero además rector y objetor. Ello, además de afectar el presente, asfixia el futuro como insumo. Una sobredosis de política está enfermando al presente, admirando al pasado y traicionando al futuro. Normalizando la esclerosis, la desconfianza y la inmovilidad. La nueva revolución, en cambio, es la re-

volución de lo micro. Que se integra. Pero que emerge desde cada uno. Y que requiere flexibilidades.

Un cuarto capítulo para la agenda de lo nuevo es relativo a la organización interior. Es posible aseverar que un gran esfuerzo está pendiente, pero en verdad lo pendiente son varios esfuerzos distintos. Y ellos incluyen también la mirada hacia el interior: podríamos en Argentina hacer un ejercicio de clasificar cuatro grandes geografías en el país que pueden desarrollar sus propias cualidades diferentes. Geografías que incluyen zonas grises en los límites entre ellas, pero que marcan un mapa de diversidad al que hay que dedicarse con instrumentos disimiles según el caso. Espacios con diversos grados de desarrollo, con distinto perfil, con necesidades diferentes. Cuatro geografías socioeconómicas que tienen sus zonas intermedias entre ellas también. Una es la de las grandes ciudades (propensas a la globalidad cultural), otra es la de pauperizados conurbanos (hundiéndose en la miseria), una tercera es la de las zonas rurales altamente competitivas (generadoras de nuestras mayores exportaciones) y otra la del interior altamente dependiente de subsidios y empleo público.

Para cada una hay que preparar un escenario de progreso. Todas son necesarias. Todas pueden beneficiarse. Y ser parte. Todas tienen mucho para dar. Y conviene comenzar a pensar estratégicamente en la mejor vinculación entre ellas (hoy esencialmente tensionadas) y, a la vez, en alentar la mejor interacción (entre ellas y de todas con el resto del mundo), virtuosa, para lograr la capacidad de adaptación a este nuevo tiempo. Porque, además, en el mundo entero hay un nuevo escenario con energía creativa, conveniencias prácticas, virtudes diversas, capacidades singulares, que hace prever que lo subnacional (lo mesoeconómico) es un escenario apropiado para el desarrollo de nuevos encadenamientos virtuosos de factores.

Y, finalmente, un (quinto) desafío final puede ser planteado en relación con lo global y a lo cultural. Sobre valores universales predominantes a ser construidos entre todos. O entre muchos, al menos. Lo que requiere no solo cambios macroeconómicos, o microeconómicos. Un viraje sobre cómo vemos el mundo.

En su libro *The Road to Somewhere: The Populist Revolt and the Future of Politics*, David Goodhart dice que la sociedad mundial está compuesta por dos grandes grupos de personas: las personas *somewhere*, que están determinadas por un sentido de lugar y apego a un grupo

definido (más pequeño y local que el «estado»); y las personas *anywhere*, globales y no ligadas al lugar sino a sus logros y su posición. Y agrega que los *somewhere* se convierten luego en *anywhere* cuando incrementan niveles de formación.

Las nuevas tecnologías flexibilizan vínculos, acercan organizaciones y personas sin importar donde se localicen, promueven conocimiento y prestaciones mundiales.

La conclusión, pues, lleva a aseverar que una auténtica revolución horizontal mundial está barriendo con ideas, categorías, instituciones, reglas: construyendo rápidamente lo nuevo. Y que entre las discusiones sobre nuestro futuro conviene empezar a prever cómo nos vincularemos a aquella. A menos que estemos dispuestos a pagar los costos de no hacerlo.

XXXIII

El espíritu emprendedor

Germen del tejido empresario y motor de progreso social, económico y personal

Por ***Silvia Sioli de Torres Carbonell****

La idea de futuro está íntimamente relacionada con la idea de progreso y desarrollo, y son las personas con actitud e iniciativa emprendedora quienes crean futuro.

Desde 1730 en que Richard Cantillon introdujo el concepto de «entrepreneur», según su mirada de los comerciantes, granjeros y pescadores, pasando por Jean Baptist Say, en1803, con la teoría de los mercados y el emprendedor involucrado en la transacción de mercadería y dinero, pasando por Joseph Schumpeter, en 1942, con su teoría de la « creación destructiva», incorporando la innovación al concepto del emprendedor, hasta Michael Porter, en 1990, —con su visión: «*Entrepreneurship* está en el corazón de la ventaja competitiva de un país»—, existe un amplio consenso mundial sobre el papel fundamental que tienen los emprendedores y las nuevas empresas en el bienestar de la sociedad y en el desarrollo de una economía.

> «*Entrepreneurship* (vocablo inglés que se utiliza globalmente) es la persecución de una oportunidad e involucra la creación de una organización con la expectativa de crear valor. El emprendedor es la persona o grupo de personas que identifica la oportunidad, consigue los recursos necesarios, crea y es responsable por la performance de esa nueva organización.» (Carton, Hofer and Meeks, 1998).

---

* *C.v. sintético de Silvia Sioli de Torres Carbonell.* Profesora y Directora Centro Entrepreneurship IAE Business School. Directora Global Entrepreneurship Monitor y Global University Entrepreneurship Spirit Students 'Survey. Directora Programa WISE Women in STEM Entrepreneurship BID-IAE. Presidente ConstiTuya. Presidente Fundación Ruta 40. Comisión Directiva International Women's Forum. Consejo Directivo ACDE. Directorio ASEA Asociación de Emprendedores Argentinos.

La multifacética figura del emprendedor/empresario caracterizada por transitar la incertidumbre con creatividad y pragmatismo ha sido y será un factor clave para modelar el mundo del futuro. Desde el origen de los tiempos, el ser humano ha impulsado el cambio buscando siempre algo más bueno, más bello, más útil y eso ha permitido a la humanidad evolucionar. El primer emprendedor de la historia fue un cavernícola: mientras sus compañeros de cueva dedicaban el tiempo a cazar presas, que luego transportaban en una especie de bandejas de piedra con gran esfuerzo físico, ese «ingeniero» del neolítico vio la necesidad de buscar otro método de transporte más efectivo e inventó la rueda.

Hoy vivimos un vertiginoso momento de la historia en el que las transformaciones globales y regionales están marcando una transición turbulenta desde un contexto previsible hacia un espacio inédito. En este espacio y en este tiempo, se están gestando tanto las oportunidades de crecimiento como las amenazas a la actividad de los países, las organizaciones, las empresas y los individuos. Las tecnologías exponenciales, con su avance frenético, como la inteligencia artificial, el blockchain, el dinero digital, Internet de las Cosas, las aplicaciones inteligentes, la big data, la robótica, la biotecnología, la nanotecnología, la biología sintética, la computación cuántica, entre otras, están impactando y generando los nuevos modelos de negocio basados más en el conocimiento que en el capital físico. La economía digital, los modelos colaborativos, la desintermediación, la globalización virtual, la economía circular, las organizaciones exponenciales que están dando nacimiento a nuevos esquemas organizacionales de las empresas del futuro, representan un enorme desafío y una apasionante oportunidad, para la construcción del capitalismo del futuro, que se estima que será el «talentismo» ya que el recurso más valioso será el talento y el conocimiento.

Es interesante también señalar que estos cambios profundos están cerrando la brecha entre los consumidores más pobres del mundo y el resto de la población, ofreciendo una oportunidad sin precedentes para que las empresas crezcan, sean rentables y al mismo tiempo contribuyan a la prosperidad social. En la actualidad la idea de los negocios como una fuerza para el bien se ha afianzado, y la discusión sobre la pobreza también ha cambiado.

Es necesario volver a la definición moderna de *entrepreneurship*, introducida por Joseph Schumpeter (1934): «el dinamismo desequilibrante provocado por los emprendedores innovadores, es la causa de una economía sana y pujante, mucho más que el equilibrio y la optimización de

los recursos». Estamos nuevas estructuras, empleos, sectores, pero también destruyendo muchos de los que ya comenzando a asistir hoy a una nueva etapa de «destrucción creativa» profunda, consecuencia de esta revolución tecnológica que produce un proceso de reajuste en la sociedad, generando existen. Y esta «destrucción creativa» tiene la potencialidad de generar soluciones disruptivas en forma masiva a grandes problemas de la humanidad.

Los emprendedores son así el germen de la actividad empresarial, y es justamente el tejido empresario robusto, sano, competitivo, ético y sustentable el motor fundamental de la prosperidad de un país. Los emprendedores crean riqueza a través de la innovación. Perciben las oportunidades, las «sienten», toman los riesgos frente a la incertidumbre. La innovación crea recursos. No existe el recurso hasta que el hombre encuentra el uso de algo en la naturaleza y a partir de allí comienza a tener valor económico. En el corazón del proceso emprendedor está ese espíritu innovador. Los emprendedores aprenden a practicar «innovación sistemática «. Sin la creación de nuevas empresas es difícil imaginar que las nuevas tecnologías disruptivas puedan penetrar la economía. El emprendedor es así el protagonista de una modificación de la realidad a la que agrega un nuevo valor desde cualquier lugar del mundo, creando empresas innovadoras que exportan al mundo, invierten en investigación y desarrollo, introducen nuevos productos, mejoran procesos de producción, importan tecnología y atraen capital, y no sólo crean nuevos empleos, sino mejores empleos.

La actividad emprendedora es un fenómeno complejo y multifacético que desde hace años está transformando las economías. Así como el siglo XIX está considerado el siglo de la revolución industrial y el XX el siglo de la información, al XXI se lo considera el siglo del emprendedorismo y la innovación. En la economía moderna es aceptado que la competitividad de un país o una región depende en gran medida de su capacidad de innovar. No obstante, si bien en el pasado las grandes empresas establecidas eran las proveedoras confiables de innovación y empleo, esto está cambiando. Las nuevas tecnologías están emergiendo de compañías que no existían hace 20 años, es decir, de la mano de nuevos emprendedores.

A título de ejemplo, el *White paper* del gobierno del Reino Unido titulado: «Nuestro futuro competitivo: Construir la economía dirigida por el conocimiento», que incluye la pregunta por qué el espíritu emprendedor y la innovación importan, provee la siguiente respuesta: El espíritu

emprendedor y la innovación son centrales para el proceso creativo en la economía y para la promoción del crecimiento, incrementando la productividad y creando empleo. Los emprendedores perciben las oportunidades y toman riesgos al enfrentar la incertidumbre para abrir nuevos mercados, diseñar productos y desarrollar procesos innovadores.

Podemos analizar también el caso de Israel, expuesto con claridad en el libro *Start-Up Nation: La historia del milagro económico de Israel*, de Dan Senor y Saul Singer, 2011, que explica el desarrollo de Israel, en un entorno hostil y complejo, que se ha convertido en apenas siete décadas en una potencia tecnológica mundial, basado fundamentalmente en la innovación, la promoción de iniciativas empresariales y la educación.

Los países, y muy particularmente los mercados emergentes, necesitan nuevos emprendimientos orientados al alto crecimiento, ya que constituyen el motor de la economía, generando innovación y dinamismo. Estas empresas, que el Profesor David Birch del MIT (1987) llamaba «gacelas», pueden ser encontradas en cualquier sector o industria, pero generalmente se caracterizan como basadas en el conocimiento y la tecnología. En América Latina, es más común referirse a estas empresas como «empresas dinámicas» (Autio et al., 2000; Brüderl y Preisendörfer, 2000; Davidsson y Henrekson, 2002; Kantis y otros, 2002 y 2004), que son aquellas que, además de sobrevivir, logran crecer de manera significativa.

Voy a fundamentar las afirmaciones precedentes en el trabajo del Global Entrepreneurship Monitor (GEM), que es un consorcio global de investigación académica sobre el fenómeno emprendedor, que se realiza desde 1999, representa el estudio más global y relevante de la actividad emprendedora en el mundo, y es liderado en Argentina por el Centro de Entrepreneurship del IAE Business School desde el año 2000.

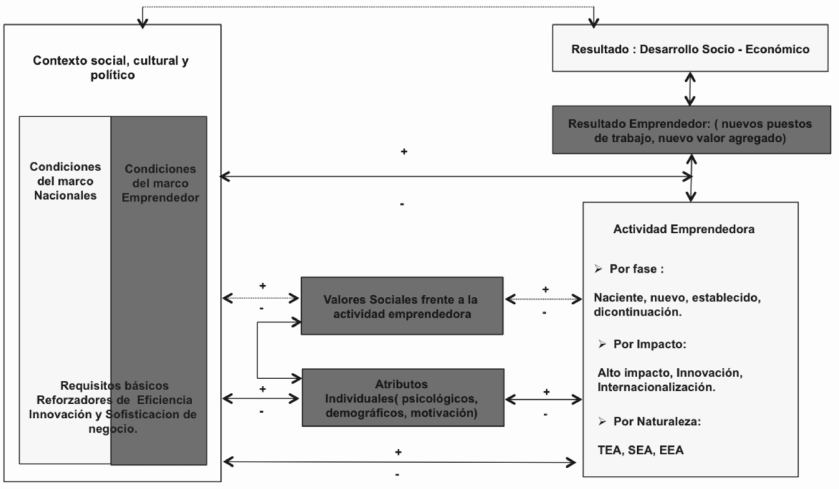
La investigación GEM se conceptualiza desde la interdependencia entre emprendimiento y desarrollo económico, con el fin de:

a) Descubrir los factores que fomentan u obstaculizan la actividad emprendedora, especialmente en relación con los valores sociales, los atributos personales y el ecosistema emprendedor.
b) Proporcionar una plataforma para evaluar hasta qué punto la actividad emprendedora impulsa el crecimiento económico dentro de las economías individuales.

c) Descubrir implicaciones políticas con el propósito de mejorar la capacidad emprendedora en una economía.

El marco conceptual del GEM deriva de la suposición básica de que el crecimiento económico nacional es el resultado de las capacidades personales de los individuos para identificar y aprovechar las oportunidades, y que este proceso se ve afectado por factores contextuales que influyen en la capacidad de los individuos de emprender. El GEM se basa en dos premisas. Primero, que la prosperidad de una economía en cualquier fase de desarrollo es altamente dependiente de un sector emprendedor dinámico. Segundo, que la actividad emprendedora de una economía debe incluir la participación de todos los grupos sociales: mujeres, jóvenes, con diferente nivel de educación, capacidades, edades, etc. Los emprendimientos de alto impacto hacen una gran contribución al desarrollo de una economía; la competitividad nacional depende en gran medida de la innovación y los emprendimientos de alto potencial con expectativas de internacionalización.

Marco Conceptual Global Entrepreneurship Monitor GEM.



El contexto social, cultural, político y económico está representado por las «Condiciones del marco Nacional» (NFC), que tienen en cuenta el progreso de cada sociedad a través de las tres fases del desarrollo económico (impulsadas por factores, impulsadas por la eficiencia e impulsadas por la innovación).

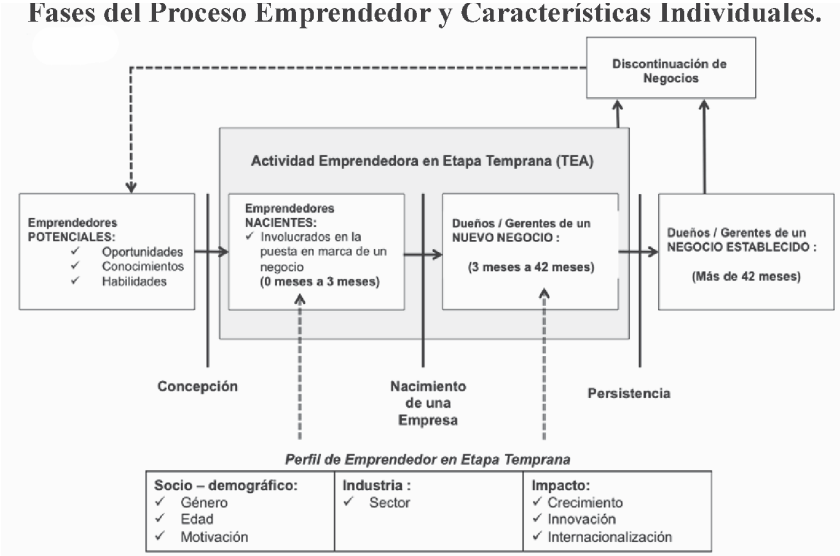
El GEM, identifica también, un conjunto de factores llamados Condiciones Marco Emprendedor (EFC) que le dan forma al ecosistema e impactan en el tipo, calidad y nivel de actividad emprendedora. Estas condiciones son «el oxígeno necesario compuesto de recursos, incentivos, mercados e instituciones de apoyo al crecimiento de nuevo empresas» (Bosma et al., 2008, p. 40). En los países y regiones vemos una combinación diferente de condiciones o «reglas del juego» que afectan a la actividad emprendedora. Estas 12 condiciones o «Entrepreneurial Framework Conditions» que identifica el GEM son:

1. Entorno financiero relacionado con el emprendimiento.
2. Políticas concretas de gobierno.
3. Políticas gubernamentales burocracia, impuestos.
4. Programas gubernamentales.
5. Nivel emprendedor de educación en Primaria y Secundaria.
6. Nivel emprendedor de educación en Universidad.
7. Nivel de transferencia de I+D.
8. Servicios profesionales y comerciales para emprendedores.
9. Dinámica del mercado interior.
10. Apertura de la economía.
11. Infraestructuras físicas generales y acceso a servicios.
12. Normas culturales, sociales y apoyo de la sociedad.

El GEM presenta un índice compuesto llamado el «Índice de contexto de emprendimiento nacional» (NECI), que evalúa el entorno para el emprendimiento en una economía. Es una única variable que deriva de las 12 condiciones marco y pondera las calificaciones de estas condiciones por la importancia que los expertos le asignan. Los resultados de NECI contribuyen a informar a la política pública, los profesionales, los académicos y otras audiencias interesadas, sobre la fortaleza de su entorno general para el espíritu emprendedor.

En este cuadro el GEM expone las fases del proceso emprendedor y el perfil emprendedor, lo que permite comprender que este proceso no nace de la nada, sino que es producto de factores individuales, sociales, culturales, políticos.

Los Gobiernos deben ayudar a crear las condiciones de una economía flexible, con reglas de juego clara, con respeto por los derechos de



propiedad, con oportunidades de inversión, donde puedan florecer y desarrollarse las actividades emprendedoras. Es necesaria una política dirigida hacia los start-ups, que implique una estrecha vinculación entre el sector público y privado para permitir el acceso de los emprendedores a los recursos, tanto financieros, como tecnológicos, a la información y sobre todo al capital humano para llevar adelante con éxito sus emprendimientos.

Como señala Hugo Kantis (PhD) Fundador y Director de Prodem, un centro de estudios y asistencia técnica pionero para el desarrollo del emprendimiento y la innovación en América Latina, que nace en el Instituto de Industria de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) hace más de 20 años: «Estamos convencidos que una buena política pública es fundamental, los países que consiguieron transformar sus economías de la mano del emprendimiento lo han hecho también alimentados desde la política pública». «Lo ideal es alimentar las bases de pymes competitivas, innovadoras, e ir más allá. Eso da lugar a empresas grandes y hasta unicornios», concluye.

Según las conclusiones del Informe GEM Global las recomendaciones de política pública pueden sintetizarse en:

1. La promoción del *entrepreneurship*, por su rol en la sociedad y las oportunidades que representa para generar riqueza, aparece como crítica para facilitar el desarrollo económico.
2. Las políticas orientadas a desarrollar las capacidades emprendedoras en una sociedad, como las habilidades y motivaciones para descubrir y aprovechar oportunidades, tendrán el mayor impacto en el nivel de actividad emprendedora.
3. Todo gobierno comprometido con el progreso económico sustentable debe asegurar que todos los aspectos del sistema económico conduzcan y apoyen niveles crecientes de actividad emprendedora.
4. Las políticas deben también favorecer el desarrollo del sector profesional de fondos de inversión y capital de riesgo, y crear incentivos para que los individuos inviertan directamente en proyectos, desde sus primeras etapas.

Un ecosistema emprendedor dinámico debe permitir y potenciar las relaciones del emprendimiento con:

- Mercados.
- Cultura y sociedad.
- Marco Regulatorio.
- Financiamiento.
- Proveedores de Conocimiento.
- Formalización y puesta en marcha.
- Grandes empresas.
- Acceso a recursos humanos, de infraestructura, e información.

El desarrollo de este ecosistema emprendedor virtuoso, requiere asistencia pública en 3 áreas específicas: 3 «S's» que se pueden sintetizar en tres grupos de acciones, siempre en articulación con el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil:

1. Estimulación (*Stimulation*): Generar espíritu emprendedor en la sociedad a través de apoyo a actividades como educación, difusión de oportunidades y guías para seleccionar industrias y mercados potenciales.

2. Apoyo (*Support*): Actividades que ayudan al emprendedor a establecer su empresa y gestionarla eficientemente. Ayuda para movilizar recursos y asistencia.
3. Sostenimiento (*Sustaining*): Actividades de apoyo para ayudarlos a sobrellevar los posibles problemas que puedan surgir e impulsarlos a crecer

Un buen ecosistema es el que permite buena relación entre las *start ups*, donde la colaboración público-privada es constante, donde fluye el capital (hay inversores) y acceso a talento especializado y donde interactúan colaborativamente:

- Gobiernos locales, regionales, nacional y órganos regulatorios.
- Sistema universitario: Investigadores, Profesores, Centro de investigación, Oficinas de transferencia de tecnología. Centros de formación emprendedora. Hubs de innovación.
- Sistema educativo: padres, maestros, consejeros, directivos, alumnos.
- Organizaciones empresariales: Cámaras de comercio. Agencias de desarrollo económico. Incubadoras. Aceleradoras. Parques científicos tecnológicos.
- Cámaras de comercio. Asociaciones / redes de empresarios. Asociaciones / redes de emprendedores. Asociaciones profesionales.
- Medios de Comunicación: Medios. Periodistas. Redes sociales. Influencers.
- Proveedores de Capital de riesgo; Inversores privados. Ángeles inversores, Fondos de capital emprendedor. Inversores corporativos. Fondos mixtos públicos-privados. Plataformas de crowdfunding.
- Otras fuentes de financiación externa: Bancos. Agencias gubernamentales. Sociedades de garantía recíproca.
- Proveedores de servicios: Consejeros, asesores, mentores. Asesores contables, abogados
- Marco regulatorio/legal: Proceso de registro de nuevas empresas, cargas administrativas y fiscales para nuevas empresas. Propiedad intelectual. Estándares contables.
- Mercados: El acceso a los mercados locales, regionales y globales es clave para el desarrollo emprendedor

- Cultura: La tolerancia al fracaso, el pensamiento creativo y la cultura de la investigación crean emprendedores preparados para afrontar los desafíos que supone la creación de empresa.
- Capital humano: La existencia de mano de obra calificada y no calificada es imprescindible para los ecosistemas emprendedores.

El Estado debe apoyar los tres pilares en que se basa la actividad emprendedora: Motivación, Oportunidad, Habilidades y ser articulador y potenciador de acciones que promuevan dinamismo emprendedor / empresario:

1. Motivación: El desafío es crear la cultura emprendedora, transformar al emprendedor, que será el empresario del futuro, en «modelo» de la sociedad.
2. Oportunidad: El Gobierno debería proveer información completa y actualizada sobre los mercados, las tecnologías, las fuentes de financiación, las posibilidades de alianzas, los nichos o sectores con potencial de crecimiento tanto a nivel nacional como internacional.
3. Habilidades: El apoyo a la educación y el training para los emprendedores es una de las principales responsabilidades de los gobiernos. Alentar y apoyar financieramente a las instituciones, universidades, ONG, Centros de Entrepreneurship, que ofrecen formación a los emprendedores, que promueven los contactos y la formación de redes, que mentorean o incuban proyectos debe ser una prioridad.
4. Acceso a los recursos: Aquí el Estado tiene un rol muy importante, no como proveedor directo de fondos a los nuevos proyectos, sino como facilitador e impulsor de inversiones, de transferencia de tecnología. Debe facilitar la formación de aceleradoras, Fondos de Capital de Riesgo y grupos de Ángeles Inversores que provean los fondos semilla y de crecimiento a los proyectos.
5. Carga administrativa e impositiva: Reducción de impuestos, mercado laboral flexible, baja de costos laborales, reducción de cargas, trámites y regulaciones, en síntesis, creación de un ambiente favorable para crear empresas.

Promover el ecosistema emprendedor es contribuir a desarrollar las redes y el networking entre los nuevos emprendedores, los que ya se han establecido, los que proveen los recursos tanto financieros, como

tecnológicos, de capacitación y sobre todo humanos que necesitan los proyectos para ponerse en marcha, crecer y establecer alianzas y formas de cooperación.

Lo que la mayoría de los ciudadanos finalmente espera del gobierno en relación con la Actividad Emprendedora, es que éste asegure un contexto favorable para que puedan nacer y concretarse las iniciativas individuales, y luego se aparte y deje el camino libre.

Focalizando ahora el análisis y las recomendaciones en Argentina cabe recordar primero, que las sociedades que avanzan son las que ven al empresario como héroe, no como villano. Está estudiado que esas sociedades valoran la iniciativa individual y al emprendedor como alguien que toma riesgos, invierte, crea empleo, innova, genera riqueza. Aprovechan, apoyan y potencian el espíritu emprendedor que es una cualidad difícil de conseguir, y no puede ser desperdiciada. En esas sociedades, los ciudadanos y los gobernantes creen en la libertad de las personas, que comienza con la libertad para nacer, crecer, educarse, pensar, expresarse y crear y hacer crecer empresas.

Y con esa perspectiva se construyó nuestra Patria. Como señala el Profesor Carlos Newland, del ESADE, para Juan Bautista Alberdi, el gran inspirador de nuestra Constitución Nacional, el empresario podía ser un héroe.

> «Esta opinión mucho tuvo que ver con su visión general de la necesidad de desarrollar económicamente a la nueva República Argentina. El progreso de las naciones se lograría integrando las noveles economías al intercambio internacional, mediante la apertura comercial y la creación de infraestructura adecuada. Por otra parte, la llegada de capitales y especialmente de inmigrantes, complementaría y potenciaría los recursos naturales existentes. En todo el proceso el rol de los empresarios era vital al permitir y facilitar la movilización de los factores y capitales requeridos. Alberdi trató especialmente este tema en la biografía que preparó como homenaje al emprendedor estadounidense William Wheelwright, publicada en 1876. Para Alberdi el buen empresario era siempre un héroe. ¿Cuáles eran, para Alberdi, las características de un buen empresario desde el punto de vista social? En primer lugar destacaba que debían actuar con independencia de injerencias políticas y burocráticas, y por sobre todas las cosas no participar en entramados corruptos. En esta cuestión la impronta ética era fundamental. El empresario debía desenvolverse en un marco competitivo, aun cuando esto pudiera ir en contra de su rentabilidad personal. Solo

> cuando las ganancias individuales estuvieran alineadas con las ganancias sociales se daba el óptimo de bienestar».

La Argentina fue fundada y desarrollada por grandes emprendedores: los inmigrantes que llegaron al país desde distintas partes del mundo movidos por la búsqueda de oportunidades, sin los recursos necesarios, pero con una enorme capacidad de trabajo y esfuerzo. Junto a los criollos y los pueblos originarios fueron pioneros en la construcción de esta Patria. Así la actividad emprendedora fue constructora de un país moderno y un gran motor de movilidad social ascendente.

Nuestro abanico de emprendedores actuales, tanto los de «garage» como los de «laboratorio», los Micro emprendedores, los emprendimientos familiares, los emprendedores profesionales de alto impacto, los emprendedores seriales, los emprendedores corporativos o intrapreneurs, los innovadores disruptivos, los unicornios y los emprendedores sociales, al igual que aquellos pioneros, son capaces de contribuir con su impulso a re construir nuestra Patria y crear valor desde cualquier lugar del mundo, generando más y mejores puestos de trabajo, diseñando nuevos modelos de negocio escalables, aumentando riqueza. Como decía Peter Drucker: «Una sociedad necesita desde el emprendedor que hace delivery de pizza hasta la start up de nanotecnología».

En los últimos 25 años se ha consolidado en el país un ecosistema emprendedor formado por instituciones públicas y privadas, universidades incubadoras, aceleradoras, centros de investigación, medios de comunicación, ONG's y algunos programas gubernamentales municipales y provinciales de apoyo a emprendedores.

Todo ello a pesar de los fuertes obstáculos que enfrenta nuestro país, por falta de reglas claras que traban el acceso al capital, una macro y micro economía deteriorada, falta de inversión en infraestructura energética, de telecomunicaciones y física, alta y constante inflación, falta de confiabilidad del país para recibir inversiones externas, corrupción, cierre de la economía y trabas regulatorias al libre comercio.

La Argentina necesita retomar su camino hacia un proceso de recuperación en el que el tejido empresario sano y sólido es clave y en ese tejido los emprendedores que se convertirán en empresarios y los empresarios que no deben dejar de ser emprendedores juegan un rol central. Es imperioso promover la formación de ecosistemas dinámicos donde la actividad emprendedora e innovadora pueda desarrollarse. El país, cada región e incluso cada ciudad tienen que encontrar su

modelo, tomando las buenas prácticas y los aprendizajes de otros entornos. Los modelos no son replicables automáticamente porque crear un ecosistema virtuoso es producto de la existencia y la interacción de diversos jugadores, de un entorno y de una cultura. Influyen condiciones macroeconómicas, pero también la historia, la micro, la existencia de oportunidades y sobre todo de personas transformadoras en el ámbito privado, social y público.

Esta tarea no es privativa del Estado. Como sociedad debemos revalorizar a la empresa privada como célula vital de la sociedad, generadora de empleo genuino, creadora de riqueza, proveedora de bienes y servicios que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos y pagadora de impuestos que luego el Estado redistribuye para asegurar justicia, salud, educación y seguridad. Es imperioso revertir esa visión que confía en el Estado como el gran «protector y benefactor social» y desconfía del valor de la iniciativa privada, del esfuerzo y del aporte del empresario honesto, competitivo y eficiente como gran motor de prosperidad junto a un Estado presente, eficiente, ético pero subsidiario.

Hoy la Argentina enfrenta un difícil y doloroso proceso de de-construcción y re-construcción que va a requerir mucho esfuerzo e incluso sacrificio de los ciudadanos y una conducción política clara y firme hacia un futuro que nos ponga definitivamente en el camino del progreso y la prosperidad. El 50% de población en la pobreza constituye una verdadera tragedia, y hoy la sociedad nos interpela, casi diría «nos pide a gritos» a los dirigentes empresarios, políticos, sociales, intelectuales y religiosos que encontremos soluciones nuevas para volver a vivir en un país del que estemos orgullosos y del que nuestros hijos y nietos no quieran irse. Esta crisis debería ser el punto bisagra para que la democracia dé paso a la Republica, haciéndose confiable, bajo el imperio de la ley y el respeto de las libertades individuales, políticas y económicas. Debemos volver a renovar el pacto que nos impulsa a respetar la Constitución Nacional, que es el modelo en el mundo, con sus valores básicos como la libertad, la apertura, la igualdad de oportunidades, el respeto por la ley, por la vida y por la propiedad privada.

Describiría al país como la Argentina «Bipolar» donde coexisten la pobreza y la exclusión junto al talento, la creatividad y el trabajo de tantos emprendedores y empresarios de negocio y sociales, que abre una oportunidad única para consolidar la esencia de la actividad empresarial, que consiste en crear y desarrollar organizaciones de personas que generan bienes y servicios para otras personas, de forma

innovadora, competitiva, ética y sustentable, siendo creadoras de valor humano, social, ambiental y económico para la sociedad. Esa bipolaridad se manifiesta también en las oportunidades, que se potencian con esas nuevas «tecnologías de los dioses» que bien usadas pueden generar transformaciones profundas, y por el otro, un país sumergido, sufriendo enormes problemas y deficiencias, producto de una «mentalidad paleolítica» y de ideologías y comportamientos del pasado que se potencian con algunas «instituciones medievales», autoritarias, burocráticas y muchas veces corruptas.

Los emprendedores del futuro, tanto en lo público como en lo privado, en los nuevos *start ups*, como en las empresas establecidas, en la función pública al servicio del bien común, deben sentir la responsabilidad ciudadana de pensar, como decía el gran Albert Einstein, soluciones nuevas a problemas viejos con mentalidad innovadora, poniendo en juego su trabajo, su capital y sus conocimientos, emprendiendo con un propósito, sirviendo al bien común, mirando el largo plazo, y lo más importante, viendo el país delante de ellos como un vaso, que está medio lleno y medio vacío, y les demanda ir con urgencia en búsqueda de agua nueva, no «solo para su molino» sino para llenar la gran laguna del país.

Es clave retomar la decisión política de instalar nuevamente en la agenda pública, el tema del fenómeno emprendedor, la iniciativa privada, el trabajo, el mérito y la consolidación de un tejido empresario ético, competitivo, social y ambientalmente responsable y fomentar una conciencia colectiva sobre el valor de los emprendedores y del entramado empresario en el desarrollo del país, como existe en los países más desarrollados del mundo donde la promoción de la actividad emprendedora, la admiración por los empresarios, el respeto a la propiedad privada, la libertad de crear y generar valor, empleo y riqueza y la potenciación del tejido empresario constituyen *políticas de estado*.

XXXIV

Todo lo que genera la agroindustria es buen presente y más futuro

*Por **Leonardo J. Sarquís****

La agroindustria es el motor de las economías de la mayoría de los países donde las producciones primarias y de valor puedan desarrollarse. Hectáreas, agua dulce, estrategias de planificación de cultivos y sus rotaciones, el equilibrio entre cereales y oleaginosos como foco de desarrollo en cada campaña para poder producir dobles cultivos invernales y estivales, eso hacen los países cuyo foco es la producción de alimentos para cubrir sus necesidades internas y poder exportar cada vez más alimentos en cantidad y calidad.

Hay muchos países que tienen esa posibilidad (bendición) de poder producir alimentos en sus territorios. Latinoamérica es una de esas regiones en el mundo que tiene esa posibilidad real.

Muchos países de la región tienen ese foco agro exportador. Muchos logran «alinear» los planetas, esto es tener políticas públicas con fuerte empuje agro exportador, donde el trabajo público privado es constante y

---

* *C.v. sintético de Leonardo J. Sarquís.* Ingeniero Agrónomo (UBA) y Máster en Dirección (MDE) de Negocios y Administración (MBA) en Adam Smith Open University y Postgrado en Marketing y Economía Agraria (VA, USA). Egresado del CEIDA (Centro de Estudios e Investigación para Dirigentes de la Agroindustria, SRA) y del Programa de Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública de la Universidad de San Andrés (UdeSA). Ministro de Agroindustria de la Provincia de Buenos Aires (2015-2019). Durante muchos años se desempeñó dentro de la Agroindustria liderando estructuras y negocios en Argentina y la Región como Gerente y Director en empresas como Monsanto —y Seminis— YPF/YPF Gas, SC Johnson & Son, entre otras. Actual consultor y asesor de empresas, grupos, entidades, asociaciones, y asesor de diputados y senadores —provinciales y nacionales—, municipios y gobiernos provinciales. Es docente universitario, conferencista, columnista habitual en diarios (*El Cronista, La Nación, Clarín*), Radios y TV sobre temas de Agronegocios y Agroindustriales y Políticas Públicas para el sector Agroindustrial. Es fundador y Director General de CONFIagro. Es CEO Latam de Balgreen.

donde cada eslabón de las distintas cadenas aporta sus fortalezas. No solamente se necesitan recursos naturales sólidos para poder producir en cantidad y calidad. Hay muchos factores que se deben tener en cuenta que sumen y den soporte a los recursos naturales que pueda tener cada localidad, provincia, país, región.

Recursos naturales y Políticas públicas

Desde hace tiempo se habla de la importancia que tienen los países, además de poseer recursos propios, ricos y naturales, para poder producir, generar los mecanismos para producir alimentos en cantidad y calidad para ellos mismos y para exportar al mundo.

Desde ahora al 2050 habrá que producir un 40% de alimentos más para «alimentar» al aumento de poblaciones en nuestro planeta, y sobre todo también para poder cubrir las necesidades de alimentos, en cantidad y calidad, a las poblaciones que migrar en lugares rurales a centros más urbanos. Ese ascenso social, laboral, demográfico tiene y tendrá exigencias que su poder adquisitivo podrá obtener.

Haciendo foco en Latinoamérica, se puede ver claramente que hay países productores de productos primarios y, en consecuencia, proveedores de alimentos. Varios. Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay, Colombia, México, Chile, Ecuador. ¿Qué tienen en común ellos? Varios factores.

1. Tienen hectáreas para sembrar, distintas magnitudes dependen los países.
2. Tiene agua dulce para regar, algunos más que otros.
3. Tienen diversidad de cultivos dependiendo las regiones y climas.
4. Tienen acceso al crédito y financiamiento; algunos de ellos solamente.
5. Tienen potencial productivo.
6. Tienen foco exportador, muchos de ellos.

Y así podemos seguir con varios factores y características de cada uno de ellos, y de otros que son de menor peso, pero que también influyen en la producción de alimentos.

Ahora bien, para acompañar lo que mencionamos antes, son necesarias acciones que tengan que ver fundamentalmente con la visión de los escenarios, la estrategia de cada país y su decisión de insertarte más o menos en el mundo y sus distintos bloques.

En definitiva, se necesita que cada país *marque la cancha* de hacia dónde quiere ir. Y eso se llaman *políticas públicas.*

Dichas políticas —en este caso hablando propiamente de temas agroindustriales— las arman cada gobierno, se trabajan seriamente con el sector privado: de allí las interacciones público privadas. En algunos países más «serios» dichas políticas permanecen en el tiempo y no cambian dependiendo del gobierno de turno. Pero lo que SÍ es cierto es que son necesarias para avanzar en los crecimientos y desarrollos, y más aún para que los mismos sean sostenibles.

Las políticas públicas tienen que dar previsibilidad. Solo eso deben mostrar y marcar.

1. Reglas claras.
2. Seguridad Jurídica.
3. Previsibilidad.

Después, en cada caso, tienen que marcar el camino a temas como, reformas laborales, impositivas, acceso al crédito, financiamientos, oportunidades comerciales, comercio exterior, normas de calidad y seguridad agroalimentaria, etc. De esto se nutren los estados tanto municipales, provinciales y nacionales.

Ahora bien, ¿todos los países tienen políticas públicas proactivas, que beneficien a todos los eslabones de la cadena? La respuesta es NO.

Argentina es un país donde hay mucha tela para cortar en lo referente a temas agroindustriales y a sus consecuencias.

Claramente exportador de productos primarios, nuestro país tiene y tuvo liderazgo en varias categorías de exportación de distintas producciones y cultivos.

Trigo, Maíz, Girasol, Soja, en materia agrícola son cultivos que se destacan en sus altos rindes y exportaciones —siempre con las salvedades de problemas agro climatológicos, como en esta campaña donde, por ejemplo, en el Trigo se ha perdido más del 60% de la producción. Son producciones que necesitan PREVISIBILIDAD, en referencia a las políticas que se les apliquen a toda la cadena y cada uno de sus eslabones.

Los cultivos tienen *derechos de exportación* (DDEE), mal llamado *retenciones*, donde el Estado se queda con gran parte de la renta de cada cultivo. Se calcula que el Estado se queda con más del 61% de rendimiento de una hectárea promedio en cada uno de los principales cultivos mencionados en el país.

A modo de ejemplo, si la tonelada de soja en el mundo se paga a razón de USD/ton 570 aproximadamente, en Argentina el productor solo recibe entre USD/ton 280, entre lo que se les saca de DDEE, tipo de cambio atrasado, etc.

Argentina: Exportaciones 2022

Para el **1er semestre de 2022**, Argentina exportó por **USD 44.337 millones de dólares**.

En ese período, las cadenas agroindustriales (CAI) generaron un total de USD 30.944 millones en concepto de exportaciones, un 21% más al mismo período del año 2021, siendo récord histórico de exportaciones semestrales para las Cadenas Agro.

Es así que 7 de cada 10 dólares por exportación provienen de las cadenas agroindustriales (CAI), explicando el 70% de las exportaciones argentinas para dicho año.

Del total de exportaciones de las CAI, se generaron:

- 75% en las cadenas granarias.
- 10% en las economías regionales.
- 8,2% en carnes.
- 2,2% en lácteos.
- 4,6% en otros.

En materia de Derechos de Exportación (DDEE), durante enero-junio 2022, AFIP recaudó un total de **USD 5.683 millones en concepto de DEX**, de los cuales el 94% lo explican las cadenas agroindustriales, esto equivale a USD 5.335 millones. Si se agrupan por cadenas, los cereales y oleaginosas explicaron el 91%, seguido por las economías regionales 2%, cadenas cárnicas con un 4%, lácteos 1% y el resto un 2%.

En base a los 20 complejos seleccionados, que explican el 93% de las exportaciones agroindustriales, se puede destacar los resultados que se muestran a continuación.

En cuanto a la concentración de origen, durante 2021:

1. Región Pampeana cobran relevancia los complejos de granos, carnes y lácteos, con el 96% de las exportaciones agro-pampeanas, en conjunto.

2. NEA y NOA, se encuentran principalmente economías regionales como limón, poroto (del complejo legumbres), forestal, té y yerba.
3. Región Cuyo, el complejo de la uva representa el 42% de las exportaciones que provienen de la región.
4. Región Patagónica también se encuentran actividades como peras y manzanas y el complejo pesquero, entre estas representan el 95% de las exportaciones agro patagónicas.

Durante los primeros seis meses de 2022, Argentina exportó a más de 170 países y regiones, los diferentes productos de las CAI seleccionadas. La concentración de destinos, es decir el acumulado en los principales cinco países de destino de cada complejo, fue en promedio del 62%.

Por encima del promedio se encuentran complejos que tienen una mayor concentración en sus principales destinos, mostrando mayor dependencia de una cantidad reducida de países. Se encuentran: los complejos regionales de yerba, té, peras y manzanas, limón, uva y arroz, a los que se le suman las carnes (avícola, bovino y ovino) y complejo lácteo, los complejos del girasol y cebada.

Por debajo del promedio, se pueden identificar complejos con mayor diversificación de destinos, lo que le genera una menor dependencia para la colocación de sus productos en el mercado internacional. Se encuentran: el complejo porcino, aunque este tiene una gran concentración en la categoría Confidencial (85%), complejo pesquero, legumbres y forestal, maní, maíz, soja y trigo.

A lo largo de todos los complejos seleccionados, se destacan Brasil, China, EE.UU. y Vietnam como compradores centrales de las exportaciones agroindustriales argentinas, por lo que es de relevancia darle seguimiento a la salud de sus economías y profundizar las relaciones.

Para 2022 en cuanto a inserción internacional y la posición de Argentina en el mundo se pueden esbozar 4 (cuatro) clasificaciones:

1. *Alta inserción internacional y alta participación en las exportaciones mundiales*: en este cuadrante se destacan harina de soja, el maní, el maíz y aceites esenciales de limón. Representan complejos en donde Argentina exporta una parte sustancial de su producción y el país es uno de los principales exportadores mundiales de alguno de sus productos. En todos los productos mencionados está entre los primeros 3 exportadores.

2. *Alta inserción internacional, pero baja participación en las exportaciones mundiales*: el té es la mejor representación de este cuadrante: se exporta el 94% de la producción de té, pero esto solo representa el 2% del mercado mundial, aunque le alcanza al país para ocupar el 6º puesto como exportador de té negro. El sector pesquero, cebada, girasol y trigo, también pertenece a esta clasificación, aunque más cercanos a la media.

3. *Baja inserción internacional, pero alta participación en las exportaciones mundiales***:** el complejo yerba con una relación exportaciones/producción es una de las más bajas dentro de los complejos seleccionados, se exporta el 12% de lo que se produce, pero Argentina se posiciona como el segundo exportador de yerba mate. En este cuadrante, pero en una posición más cercana a la media se ubican la carne ovina y las regionales, como peras y legumbres.

4. *Baja inserción y baja participación en el mercado*: son cadenas con alto potencial para crecer. Este es el caso por ejemplo del complejo porcino y avícola. Arroz, uva, lácteo y manzanas, aunque más cercanos a la media. Se suma el complejo bovino, pero muy cercano a la media del cuadrante anterior. Este último grupo exporta entre un 20% y un 50% de su producción, por lo que la baja inserción internacional es sólo relativa al resto de los complejos seleccionados.

Por último, se puede medir para 2022, el rol de Argentina en el mercado mundial. Se destaca que somos 1° exportador de aceite y harina de soja, aceite y jugo de limón, maní y porotos, 2° en yerba mate y maíz, 3° en leche en polvo.

Las perspectivas de las exportaciones: en términos de demanda internacional, son neutrales; en competitividad cambiaria, son negativas; en oferta exportable, son negativas; y en precios, son neutrales.

Así, se espera un segundo semestre de 2022 menos positivo que la primera parte del año, aunque similar al segundo semestre de 2021. Con estas perspectivas, se podrían estimar exportaciones de las cadenas agroindustriales cercanas a los USD 60.000 millones, unos USD 5.000 millones más altas que en 2021.

Cadenas agroindustriales

Durante el primer semestre de 2022, las cadenas agroindustriales (CAI) generaron USD 30.944 millones en concepto de exportaciones, equivalente al 70% de las exportaciones argentinas para dicho período (USD 44.377 millones).

Del total de exportaciones de las CAI, el 75% se generaron en las cadenas granarias:

- 10,2% en las economías regionales.
- 11,8% en carnes.
- 2,2% en lácteos y un 4,6% en otros13.

En comparación con el primer semestre 2021, las exportaciones argentinas totales crecieron un 26%, medido en dólares.

En el caso de las cadenas agroindustriales, la suba fue del 21%.

Analizando cada complejo por separado, pueden encontrarse 3 (tres) grandes grupos:

1. Complejos en que la caída de las exportaciones del primer semestre 2022 vs. primer semestre 2021, se presentó tanto en dólares como en toneladas, donde se encuentran el complejo ovino, porcino, arroz y de peras y manzanas.
2. Complejos donde se encuentra el bovino, soja, forestal y uva, que presentaron una caída en toneladas exportadas, pero con un crecimiento general del ingreso de divisas.
3. Complejos donde los dólares por exportación y las toneladas presentaron crecimientos, donde se encuentra el complejo triguero, cebada, girasol, maíz y maní; por el lado de regionales las legumbres, limón, té y yerba, a los que se suman el complejo lácteo y avícola.

Sobre la base de los 20 complejos seleccionados, los cuales explican el 93% de las exportaciones agroindustriales, se puede destacar, en cada indicador considerado, lo siguiente.

Inserción internacional y mercado mundial

La inserción internacional promedio (simple) de los 20 complejos considerados, fue para el 2021 del 50%, es decir, que en promedio las cadenas seleccionadas exportan la mitad de lo que producen.

Se destacan aquellos complejos que exportan más de la mitad de sus productos al mercado mundial, entre los que se encuentran el complejo pesquero, las peras, legumbres, limón y té, por el lado de los complejos granarios, el maíz, girasol, trigo, cebada maní y soja. Luego, se encuentran aquellos con una relación exportación/producción por debajo del 50%, como los complejos cárnicos (aviar, porcino, ovino y bovino), lácteo, y por los regionales las manzanas, yerba, uva, forestal y arrocero.

La agroindustria en América Latina

Beneficios de la agroindustria en América latina

La agroindustria ha cobrado importancia social y económica en Latinoamérica. Debido a que responde a las necesidades básicas de la población, este sector se ha visto impactado por tendencias —como el uso de agrotecnología— que están rediseñando su futuro y creando tanto desafíos como oportunidades para la operación de las organizaciones.

La escasez de alimentos prevista para los próximos años se ha convertido en la principal preocupación para la agroindustria y las compañías que participan en la misma cadena, la agroindustria representa una oportunidad de inversión para el sector empresarial —independientemente de si se trata de pequeñas, medianas o grandes organizaciones—, ya que brinda rentabilidad al mismo tiempo que implementa acciones que contribuyen a combatir la escasez de recursos.

Agrotecnología: una palanca para la transformación

Las empresas de este sector deben entender las necesidades alimentarias de los consumidores para implementar acciones que aumenten la eficiencia de la producción, volviéndola más amigable con el medioambiente y logrando rentabilidad para toda la cadena de valor.

Al ser rentable, la agricultura tiene la capacidad de desarrollar un modelo de negocio enfocado en los grupos de interés, así como en la eficiencia y en cómo transformar el uso de los recursos naturales para

incursionar en una economía circular a nivel global, aprovechando las tecnologías especializadas en este sector.

La agrotecnología o AgTech tiene que ver con la agricultura de precisión y se ha implementado en los procesos de siembra y cosecha; sin embargo, su desarrollo ha permitido que actualmente existan sistemas que, mediante satélites y drones, pueden establecer el momento óptimo para la aplicación de agroquímicos y agro fertilizantes.

Gracias a esta tecnología, el nivel de respuesta es más rápido y eficaz. Su uso se enfoca en la importancia de que las personas conozcan la trazabilidad de los alimentos que consumen y su impacto en el planeta.

Además, la Agtech busca convertir el seguro paramétrico en un bien para ayudar a que las cosechas estén protegidas, mitigando los riesgos derivados del clima que impactan a las inversiones y las finanzas de las empresas del sector.

Rediseñando el futuro de la agroindustria

Estas nuevas tendencias representan grandes oportunidades para que las organizaciones sean eficientes en torno a la innovación y los requerimientos que se están dando en la agroindustria, para así generar una economía circular y agregar valor a la producción de insumos.

Es importante resaltar que los gobiernos han comenzado a premiar —desde una perspectiva tributaria— a aquellas empresas que demuestren tener una economía circular, con el fin de promover este tipo de acciones.

El futuro de la agroindustria está abriendo caminos para que las compañías fabriquen productos más naturales y tengan una producción basada en las nuevas tecnologías que se han desarrollado dentro del sector.

Agroindustria 4.0

Latinoamérica produce el 16% de las exportaciones agrícolas globales, y necesita aumentarlas en un 80% para 2050. La incorporación de tecnología y un ecosistema emprendedor pujante, pueden ser las claves para lograrlo.

Hoy, el campo argentino es la cuna de una industria que progresivamente se está ubicando a la vanguardia de los avances tecnológicos en los últimos años a nivel global.

La cuarta revolución industrial está generando importantes cambios en la economía global, y el sector agroindustrial no solo no es una excepción, sino que destaca por su importante crecimiento gracias a la intermediación de la tecnología en los últimos años.

Y es que, paradójicamente, en el campo se encuentra la respuesta a dos importantes desafíos globales planteados por la Organización de Naciones Unidas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): *La lucha contra el hambre* (ODS 2) *y el cuidado del medio ambiente y los recursos naturales* (ODS 7, 12, 13 y 15). No se trata solo de una reducción de costos, sino de una forma completamente distinta de concebir la industria.

Por eso, en los últimos años hemos visto una multiplicidad de alianzas a nivel internacional entre empresas tecnológicas y agroindustriales, así como también la proliferación de start ups que se dedican a lo que popularmente se conoce como *Agtech.*

Diversos estudios calculan que para 2024 se producirán alrededor de 600 mil robots dedicados a la industria agro tecnológica al año, mientras que en 2016 eran solo 32 mil.

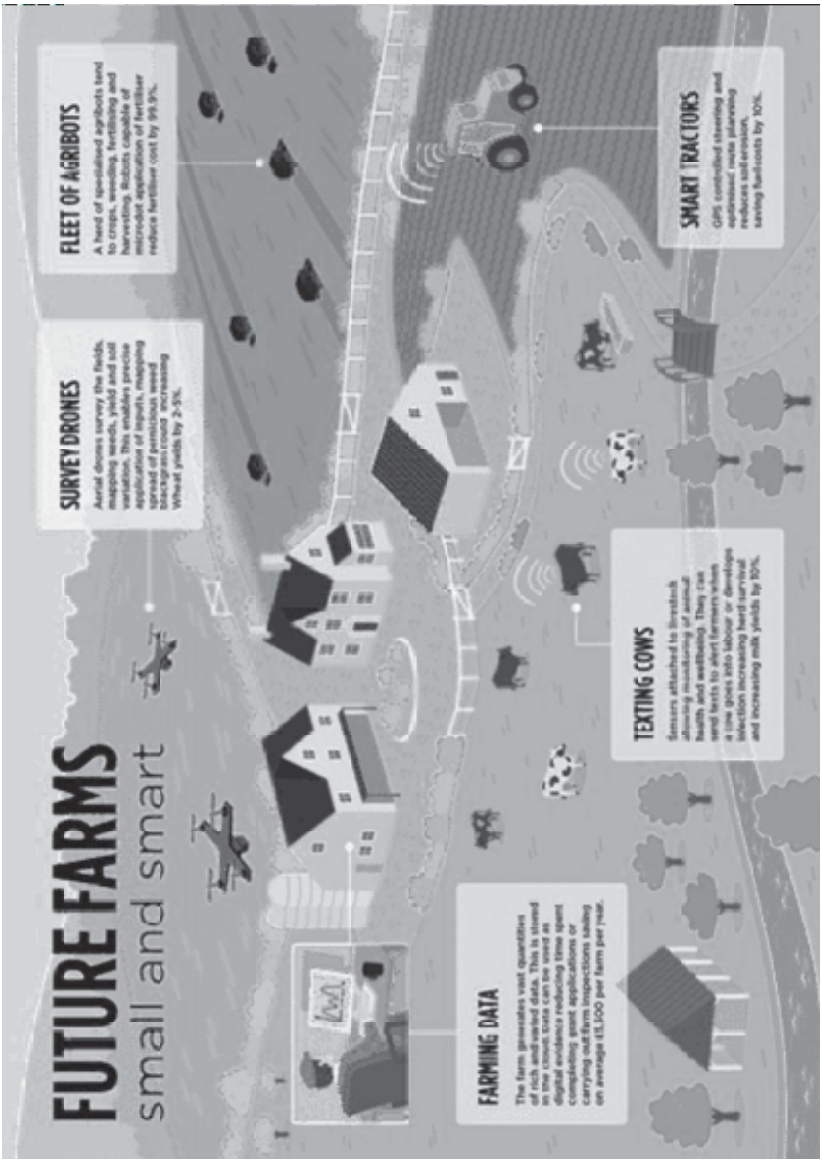
Esto tiene que ver con que el principal obstáculo para el desarrollo de esta industria en su máximo potencial —la falta de conectividad en las zonas rurales— se ha ido reduciendo en los últimos años. El desarrollo de la tecnología 5G y de diversas iniciativas tecnológicas para llevar internet a cada rincón del planeta, permiten cada vez más la utilización de Inteligencia Artificial y IoT en zonas rurales, amplificando los límites de lo que se puede lograr en esta industria.

Una oportunidad para América Latina

La región latinoamericana representa el 16% de las exportaciones agrícolas globales, siendo la mayor exportadora de alimentos del planeta. Teniendo en cuenta que, según cálculos de la ONU, la producción de alimentos deberá incrementarse en un 70% para 2050, esto es una oportunidad, pero también implica un desafío, ya que, si quiere mantener su participación, la región deberá aumentar su producción en más de un 80%.

En este contexto, la economía del conocimiento y la implementación de tecnología aparecen como aliados fundamentales del sector. Diversos estudios señalan que la clave no se encuentra en expandir la frontera agrícola, sino en eficientizar la producción mediante la implementación de tecnología.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE
1 FIN DE LA POBREZA
2 HAMBRE CERO
3 SALUD Y BIENESTAR
4 EDUCACIÓN DE CALIDAD
5 IGUALDAD DE GÉNERO
6 AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO
7 ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE
8 TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO
9 INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA
10 REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES
11 CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES
12 PRODUCCIÓN Y CONSUMO RESPONSABLES
13 ACCIÓN POR EL CLIMA
14 VIDA SUBMARINA
15 VIDA DE ECOSISTEMAS TERRESTRES
16 PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS
17 ALIANZAS PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS
OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE


FUTURE FARMS
small and smart
SURVEY DRONES
Aerial drones survey the fields, mapping seeds, yield and soil variation. This enables precise application of inputs, mapping spread of pernicious weed blackgrass/couch increasing Wheat yields by 2-5%.
FLEET OF AGRIBOTS
A herd of specialised agribots tend to crops, weeding, fertilising and harvesting. Robots capable of microdot application of fertiliser reduce fertiliser cost by 9%-9%.
SMART TRACTORS
GPS controlled steering and optimised route planning reduces soil erosion, saving fuelcosts by 10%.
TEXTING COWS
Sensors attached to livestock allowing monitoring of animal health and wellbeing. They can send texts to alert farmers when a cow goes into labour or develops infection increasing herd survival and increasing milk yields by 10%.
FARMING DATA
The farm generates vast quantities of rich and varied data. This is stored in the cloud. Data can be used as digital evidence reducing time spent completing grant applications or carrying out farm inspections saving on average £3,500 per farm per year.

El Campo argentino en números
2 de cada 10
PUESTOS DE TRABAJO
22% del total de puestos de trabajo nacional privados
1 de cada 9
PESOS DE RECAUDACIÓN TRIBUTARIA
1 de cada 10
PESOS DEL PBI
10% del PBI nacional
6 de cada 10
DÓLARES POR EXPORTACIÓN
60% del total de exportaciones de bienes
FADA

Según Agfundernews, el ecosistema emprendedor latinoamericano en el rubro Agtech cuenta con más de 500 *start ups*, de las cuales la mitad han surgido en los últimos tres años, lo cual evidencia una gran oportunidad de crecimiento para el sector.

La app argentina EcoSniper, desarrollada por el startup Milar, por ejemplo, se trata del primer sistema local de pulverización selectiva, que permite aplicar herbicidas puntualmente y no en la totalidad del lote, no solo generando un ahorro del 80% del producto sino también contribuyendo a la protección del medio ambiente.

Una oportunidad para Argentina

Gracias a la innovación tecnológica, el campo argentino ha aumentado considerablemente su producción en los últimos años. Así, nuestro país produce, por ejemplo, una taza de leche para cada niño latinoamericano por día.

Argentina no solo exporta granos, leche o carne, sino que también know-how y software aplicado a la agroindustria, de vital importancia en tiempos de la economía del conocimiento.

El ecosistema emprendedor argentino en el ámbito Agtech tiene la capacidad de convertirse en un centro de innovación a nivel regional. No solo por sus ventajas naturales, sino también por algunos elementos clave como su capital humano, el apoyo sostenido a los startups y la ya mencionada inversión público-privada.

La app Tambero, por ejemplo, fue una de las primeras en incursionar en este rubro, utilizando inteligencia artificial para identificar la situación de cada vaca y comunicársela al

Listado de startups del rubro Agtech proporcionado por la aceleradora Glocal.

Tambero.com fue una de las primeras plataformas web del agro argentino, y al día de hoy continua siendo de los proyectos más innovadores del rubro a nivel global, ya que utiliza inteligencia artificial y servicios cognitivos que permiten mejorar la productividad de los tambos, y especialmente de los más pequeños.

Resumen/Conclusión

Nadie puede desconocer la importancia de la agroindustria en el desarrollo de las economías de los países, y más aún en Latinoamérica, con Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay.

El rol de las actividades agroindustriales en lo que tiene que ver con producción de alimentos, energías renovables, cuidado de los recursos, seguir protocolos de Buenas Prácticas Agropecuarias (BPAs), captura

de gases invernaderos y huella de carbono, de agua, la seguridad agroalimentaria y el compromiso con el cambio climático.

El camino es lo que marcan estas tendencias; hacia allí va el mundo y sus producciones. Y todos los países deberán estar alineados. Pronto. Y a trabajar en ese sentido.

Apéndices

I

Carta de convocatoria a los intelectuales

La Plata, 23 de septiembre de 2022.

Apreciado intelectual:

Hace un tiempo recibí una extensa carta de Eugenio Gómez de Mier, amigo y editor, en la que reflexionaba sobre las posibles proyecciones de la elección última de diciembre de 2021 y de las posibilidades de cambio que se abrirían para nuestro maltratado país.

Copio adjunto lo esencial de aquella comunicación. De sus consideraciones y del diálogo personal con el autor, arribamos a algunas coincidencias que se encauzaron en una medular ponencia que le acerco, en la esperanzada posibilidad de que concuerde con ella y se sume a lo que podríamos denominar un «proyecto de resurgimiento».

La idea madre sería ofrecer a las autoridades electas en 2023 un libro que contenga propuestas concretas y vías de solución efectivas o sugerencias viables para un conjunto de problemas básicos que afectan a diferentes campos de nuestra realidad cultural, educativa y científica, y contribuir con ello al cambio necesario de nuestra actual situación. Cada cual, desde su especialidad, aportará lo suyo. Dejamos de lado el campo económico en nuestras consideraciones, que se gestionaría por otra vía.

Saltemos los diagnósticos y los estados de cuestión —a los cual somos proclives y en los que solemos quedarnos— y atendamos al planteo directo de cada cuestión que nos interese. Y, luego, sugerir las posibles salidas expeditas o vías terapéuticas.

Hay una aceptación generalizada de que la raíz de nuestra decadencia actual radica en lo moral y en lo cultural más allá de los acuciantes problemas económicos.

Solo a manera de sugerencia, enumero algunos ejemplos de situaciones cruciales que nos afectan. La degradación del lenguaje, por varias vías, y la banalización de la palabra empeñada; el amortecimiento de los valores y la afirmación de un relativismo axiológico en todos los planos; la destrucción de las bases educativas en todos sus niveles y el adoctrinamiento ideológico escolar; la ausencia de diálogo abierto y franco, base de toda democracia y de la vida social en concordia; la falsa dicotomía amigo/enemigo; la cultura de la cancelación; la vulneración de la cultura del trabajo; la exaltación del facilismo frente al mérito por el esfuerzo y la sana competencia; la mediocridad como patrón de vida; el amortecimiento del proyecto y la exaltación de la improvisación ciega; la trivialización de nuestros símbolos patrios y el desapego de nuestra historia nacional; la cultura de la dádiva negadora del esfuerzo personal, y un largo etcétera.

Algunos de nuestros intelectuales hace años que vienen predicando en ensayos nutricios y estimulantes, al tiempo que valientes, por las restauraciones y rescates que señalamos, en medio de las descalificaciones y alzando la bandera de la esperanza sobre la decadencia y los desalientos. Valga solo un par de líneas de nuestros pensadores.

Abel Posse afirma: «Ya no hay tiempo para el llanto. Necesitamos cambios sustanciales y una clase política que salga del decaimiento al coraje con una voluntad refundante». Y Marcos Aguinis distingue: «Para salir de la noria de la decadencia (...) necesitamos desligarnos de la salvación —que siempre se espera del otro— y aplicarnos a la solución, que depende de nosotros, que es tarea nuestra que exige estudio, aplicación, esfuerzo hasta dar con ella.»

La intención es reunir sus proposiciones en un libro que valga como cenón de sugerencias para los futuros legisladores. Algunas de ellas serán restauraciones, otras intensificaciones o atenuaciones y otras innovaciones en los diversos campos que cubran.

Puede usted abordar en su contribución uno o varios temas, como lo prefiera. Reunidas las entregas se advertirá, como decía el campesino a Giner de los Ríos que: «Todo lo sabemos y lo podemos entre todos».

Lo ideal sería que las propuestas que contenga esa obra —que pondríamos en manos de los futuros diputados y senadores y gentes de gobierno— puedan constituirse en bases de Políticas de Estado, que aseguren una permanencia y durabilidad en sus efectos.

Le encarezco que extreme su capacidad de síntesis para que las propuestas sean leídas por nuestros futuros legisladores y gobernantes.

Le agradezco el tiempo —que nos es lo más difícil de donar, dado que es la materia de la que estamos hechos— que ha destinado a la lectura de esta misiva y el que, sin duda, luego destinará a su aporte poniendo en negro sobre blanco aquello sobre lo que ha reflexionado.

Por favor, si usted está de acuerdo, deme su conformidad por esta vía de c.e.

Le ruego que brinde algo de su jornada a nuestra iniciativa y escriba sus sugerencias o ponencias en un texto que no exceda las 10 páginas tamaño A4, en Time New Roman 12, y las notas al pie, en tipo 10.

Para organizar nuestra edición le rogamos envíe su aporte antes del diciembre.

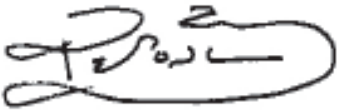
Recibidos los textos procederemos a editarlos en un libro con el destino dicho. Ya tenemos la financiación para la obra.

Seamos responsables. Responsabilidad supone la búsqueda de respuestas a los conflictos y problemas con que nos enfrentamos. Al habitual lema «No te metás», adoptemos el entrerriano: «Metete, hermano».

El hecho de que sea yo quien encauce esta propuesta hacia usted, no se basa en ninguna razón intelectual o de méritos personales, —que brillan por su ausencia, diría Tácito—, solo soy cau-

ce de esta idea ajena. Recuerde que en los conventos, quien tocaba la campana congregante y abría la puerta de acceso a los claustros era el hermano lelo más que el lego.

Muchas gracias por atender a esta invitación. Cordialmente.



Pedro Luis Barcia

II

Carta al amigo Dr. Pedro Luis Barcia

A propósito del tiempo adecuado u oportuno [Kairós] —2022-2023— que ya se anuncia

Buenos Aires, 13 de marzo de 2022

Caro Pedro Luis:

No te imaginas, caro Pedro Luis, la profunda significación con que han repercutido en mi inteligencia emocional los hechos y las situaciones a los que aludes en estos tus últimos correos. Y es que tengo que confesarte que vengo conmocionado todavía por el singularísimo acontecimiento que ha protagonizado y exhibido la ciudadanía argentina hace un trimestre ante las miradas atónitas de los observadores perspicaces de la República Argentina.

Ante todo quiero destacar, como primer señalamiento, que he vivenciado y justipreciado los resultados de estos comicios antes que nada como una apelación inquietante que el pueblo argentino se ha hecho a sí mismo sobre su actual situación histórica y sobre su destino inminente, sin que por ello deje de priorizar el sentido del severo dictamen masivo de reclamo que han realizado los más desposeídos a las autoridades que conducen los destinos del país, con especial repulsa formal a las políticas de gobierno que trata de imponer a todos la coalición hegemónica.

Sin duda ha sido contundente la participación cívica, según los testimonios fehacientes de los registros de los comicios —rigurosamente producidos dentro de los marcos legales y normativos que tiene previstos nuestra Constitución—. Ya en las Elecciones nacionales PASO (primarias abiertas, simultáneas y obligatorias) del 12 de septiembre de 2021, y de manera definitiva en las Elecciones Legislativas del 14

noviembre de 2021, más del 66% de la ciudadanía argentina fue terminante en la repulsa del modelo y la cultura política llevada a cabo por la coalición gobernante.

Tamaño posicionamiento y capacidad de determinación de un pueblo dolorido y frustrado por la deserción de los delegados políticos, a quienes constitucionalmente y de forma democrática había otorgado el poder en representación de sus intereses genuinos, alcanzaron a preverlo los académicos, ni siquiera los pronosticadores políticos o encuestadores de opinión; tampoco los poderosos medios de comunicación atisbaron a presentir con justeza la magnitud de la orientación prevaleciente que arrojaría la elección. Como ha sucedido en otras oportunidades de nuestra historia, fueron los humildes y sencillos, los desamparados y los desposeídos recientes, los que protagonizaron este histórico ¡14 de noviembre! Ellos, con talante silencioso, pero indeclinable, han aleccionado a todos los argentinos circunspectos.

Ante las fases agónicas de un modelo y cultura políticas que preanuncian un cambio de época

El 14 de noviembre de 2021 la sabiduría popular, compenetrada de la mejor tradición ancestral que sitúa en el pueblo la fuente del poder, ha señalado taxativamente de manera elocuente que los problemas que afectan a la comunidad de los argentinos, hasta sentirnos en cierto modo postrados, vulnerables e inermes, merecen un tratamiento y cuidado propicios, adecuados con nuestra identidad y con las realizaciones más relevantes de nuestra historia.

Convocatoria a los expertos para diseñar políticas reparadoras de las disfuncionalidades institucionales que obstaculizan la convivencia en paz de la comunidad argentina

El propósito de haber enunciado estos señalamientos, trazados a mano alzada, es concientizar a la mayor cantidad posible de actores de la comunidad nacional sobre la real situación del país y sobre la magnitud y complejidad de los problemas y asuntos que debieran abordarse con seriedad y rigor. El giro que ha protagonizado mayoritariamente el pueblo argentino el 14 de noviembre representa

una clara señal. Como si la Argentina profunda hubiera recibido un toque de racionalidad y sensatez en línea con la advertencia de Albert Einstein (1879-1955), el científico más popular y célebre del siglo XX: «No podemos resolver nuestros problemas con el mismo pensamiento que usamos cuando los creamos», en perspectiva epistemológica con aquella otra frase más difundida: «Locura: hacer lo mismo una y otra vez y esperar resultados diferentes».

Para dilucidar tamañas cuestiones y diseñar las políticas pertinentes, virtuosas y eficaces, se necesita recurrir con la expectativa más sincera y abierta para escuchar con circunspección a los expertos más calificados de cada esfera del campo político que configura la arquitectónica del Estado de la República Argentina. Solo una aplicación prudente y decidida de las modificaciones razonables y convenientes que ofrezcan los expertos a los argentinos posibilitará restablecer en su prístina vigencia y garantizar la sustentabilidad funcional de todas las instituciones de la tripartita ejecución de los Poderes que resguarda nuestra Constitución Nacional.

Esta Convocatoria a los expertos no es promovida ni patrocinada por ningún partido político o coalición partidaria, ni tampoco por algún político promisorio o carismático. Contrariamente mi expectativa y compromiso es poner todas las aportaciones sobre las diversas áreas o esferas que los equipos de expertos logren proyectar, a disposición de la comunidad argentina en general, y de forma especial a todas las agrupaciones partidarias y particularmente a todas las argentinas y argentinos que han sido honrados por el mandato popular para cuidar y promover los intereses genuinos de la comunidad argentina desde las respectivas cámaras legislativas a las que han sido incorporados.

En este sentido quiero señalar puntualmente que esta Convocatoria a los expertos está suscitada y animada por la connatural limitación a la política que encarna el clarividente mensaje del 14 de noviembre, magno acontecimiento democrático que propongo erigir como un emblema recordatorio de este hito histórico que propulsó la sabiduría popular. La vigorosa fuerza que alienta e ilumina este saber arraigado por el Creador en los pliegues más íntimos de cada ser humano y de cada pueblo fiel —y que trasciende por tanto a todos los partidos

políticos o coaliciones políticas electorales, así como a cualquier otro tipo de agrupamiento político— fue lo que impulsó de modo contundente aquel histórico dictamen negativo sobre la sustentabilidad del modelo y la cultura política de la coalición hegemónica en ejercicio de todos los resortes del poder del Estado argentino.

Elogio por las aportaciones ineludibles de los expertos y especialistas temáticos

En la predilección por hacer política genuina y su compromiso multitudinario de realizar la promesa que ella representa, ha estado la grandeza memorable del 14 de noviembre. Sin embargo, esta admirable constatación que con tanto entusiasmo celebramos nos posesiona súbitamente del enorme desafío que implica una articulación funcional eficaz de los nuevos representes elegidos con los expertos y especialistas temáticos, para la reconstrucción de la arquitectónica y sus renovadas estructuras de las esferas que son connaturales a la funcionalidad de la política, en cuanto construcción consensuada constitucional de todo el pueblo para su bien estar y felicidad plena de ser.

***Diagnóstico y Proyecciones en las esferas de la** Cultura **y de la** Educación y Ciencia*

Por lo que, en esta convocatoria abierta a todos los argentinos, sería distorsionador y a la postre nefasto y ruinoso que alguien sospechase siquiera que es obligatorio o imprescindible hacer alguna confesión previa de fe religiosa, o manifestar adhesión a una determinada posición ideológica, o ser miembro de alguna reconocida asociación o militante de un determinado partido político… Más bien me agrada señalar que a esta convocatoria para este debate nacional que considero ineludible se accede con el solo título de ser argentino solidario: basta con llevar emocionado entre sus manos abiertas en ofrecimiento a cualquier otro argentino los dones patrimoniales que ha logrado con su trabajo y dedicación, a fin de que toda la comunidad argentina se vaya enriqueciendo y se vean fortalecidos los vínculos que nos dan identidad en un apretado abrazo sustentable con la amada Madre Patria.

En esta convocatoria a argentinos eminentes, hijos de esta Patria Madre, expertos conocedores de las mediaciones y políticas que regulan y determinan la convivencia de todos los argentinos, se les solicita que pongan a disposición de sus hermanos compatriotas sus aportaciones perspicaces [A) Diagnóstico y B) Proyecciones] sobre aquellas disfuncionalidades enquistadas en las instituciones de las diferentes esferas de la República, y sobre las coherentes modificaciones estructurales que deben introducirse de modo urgente en el sistema para subsanar las distorsiones y los desequilibrios que se potencian sistémicamente en el funcionamiento del Estado argentino.

En este sentido, quizá una de las primeras decisiones que debes tomar, junto con los principales expertos que estimes convocar para elaborar el Programa de acción de cada esfera, es determinar si estas denominaciones —«Cultura» y «Educación y Cienc ia»— son las adecuadas o crear otras esferas o subesferas para definir y circunscribir con la mayor precisión los contornos de estos ámbitos o áreas temáticas tan estrechamente relacionados y sin duda determinantes de las demás esferas, como la economía, la política, etc. en la arquitectónica del Estado argentino. Otras decisiones corresponden a la metodología y estructura que se utilizará para presentar el Programa de acción de cada esfera.

Mi función en esta movilización, tratando de ser coherente con lo expresado, será proveer desde este momento la logística para que todo esto se ponga en marcha y luego —algo parecido a lo que fue la puesta en marcha de la edición y publicación de los centenares de títulos de la **Biblioteca Testimonial del Bicentenario**, en la que tú también has realizado aportaciones definitivas—, hacer que los originales de los Programas de acción elaborados por los expertos, alcancen el formato editorial para su difusión entre los principales actores de la política, a fin de que se compenetren de la razonabilidad y conveniencia de tales medidas políticas para subsanar la crítica situación que aqueja a una alarmante mayoría del pueblo argentino y decidan en las respectivas legislaturas su prudente aplicación en toda la República Argentina.

Vivenciaba en este trance la convicción de estar ante un tiempo propicio, donde las oportunidades se agolpan y los acontecimientos se precipitan de manera ventajosa para la liberación y la maduración creativa de un pueblo. Es el Kairós de que hablaban los griegos para representar la oportunidad y la realización de las cosas y los sucesos en el momento adecuado y de la manera más conveniente. Se sabe que los griegos tenían dos palabras para el tiempo: Chronos y Kairós. Chronos es el tiempo lineal que se mide con el reloj. Kairós es el momento justo, no el tiempo cuantitativo sino el tiempo cualitativo de la ocasión y de la experiencia del momento oportuno. Mi convicción es que los argentinos de hoy podemos avizorar y presentir nuestro Kairós, un tiempo de oportunidades que solo ahora pueden ser factibles, a pesar de estar hundidos en una situación de postración dolorosísima que ostenta quizá los indicadores más negativos de nuestra historia reciente.

Claro está que el Kairós —momento adecuado u oportuno— nunca es un toque mágico y unilateral del destino, sino que siempre requiere su contraparte humana situada con precisión y justeza en unas coordenadas espacio-temporales —Argentina 2022-2023—, y que exige de especial modo un compromiso ineludible con un cambio de actitudes y comportamientos de todos y cada uno de los miembros de la comunidad política con la cobertura del manto protector de la Constitución Nacional.

Concluyo esta carta aludiendo enfáticamente a la mutua determinación de todas las esferas del campo político argentino, si bien en esta dinámica sistémica que regula el campo político podría atribuirse a la esfera de la «Cultura» un sostenimiento especial para las demás esferas, que proporcionaría claves de origen y fundamento y señalamientos de fines y objetivos a alcanzar con la multiplicidad de mediaciones políticas que se deben programar y proyectar armoniosamente desde cada esfera para reconfigurar la arquitectónica del Estado argentino.

Amigo Pedro Luis, gracias por acoger mis confidencias e inquietudes, y por poner en consideración y análisis crítico el asunto Consulta a los expertos. Espero que el Padre de las Luces derrame sus dones

de fortaleza y de inteligencia sobre todos los argentinos, especialmente sobre el corazón de los expertos que logremos entusiasmar para que nos ofrezcan los frutos maduros de su conocimiento y experiencia, capaces de motorizar unas instituciones eficientes para transformar a la República Argentina.

Para vos un cordial y fuerte abrazo.

Eugenio Gómez de Mier

eugeniogomez1943@gmail.com

Nuestro editor, Eugenio Gómez de Mier creó, en 1992, la Fundación Sistema de Educación Abierta y a Distancia Hernandarias, con aprobación oficial, que tuvo activa vigencia docente hasta 2006. Fue la primera Institución Terciaria a Distancia del país, con Profesorados y Tecnicatura, con sus propios textos, redactados por especialistas, sus sedes con asesorías, sistemas de apoyo y evaluaciones, en 18 jurisdicciones educativas en 723 ciudades de la República Argentina.

Cuando la organización del Segundo Congreso Pedagógico Nacional (1984) bajo la presencia de Raúl Alfonsín, generó en su Editorial Docencia la Colección «Memoria y Futuro», en la proximidad del V Centenario del Descubrimiento de América y el Proyecto CINAE que nutrió de rica bibliografía a las discusiones del dicho Congreso Pedagógico.

Fundador y director de la Biblioteca Testimonial del Bicentenario, donde se han publicado varios centenares de obras. Se destaca para nuestro asunto: La Argentina del Bicentenario (2010-2016). A través de sus Regiones (en 18 volúmenes: 3 por cada Región). También: *Obras Completas Juan Bautista Alberdi, Obras Completas de José Hernández, Obras Completas de Esteban Echeverría, Obras Completas de Hipólito Yrigoyen, Obras Completas de Leandro N. Alem, Obras Completas de Juan Domingo Perón, Obras Completas de Alfredo Palacios, Obras Completas de Paul Groussac, Obras Completas de Ricardo Rojas, Obras Completas de Leopoldo Lugones, Obras Completas de Manuel Gálvez*, etc. y, en esta línea, más de 200 títulos de nuestros clásicos que engrandecen nuestro patrimonio cultural.