

2 | 2008

DIÁLOGO POLÍTICO

Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.

Año XXV - Nº 2 - Junio, 2008



Konrad
Adenauer
Stiftung

Editor

Konrad-Adenauer-Stiftung
Asociación Civil

Director

Christoph Korneli

Consejo de Redacción

Gisela Elsner
Wilhelm Hofmeister
Rudolf Huber
Frank Priess
Karla Sponar

Jefe de Redacción

Esteban Mizrahi

Asistente de Redacción

Guadalupe Barrera

Corrección

Jimena Timor

Traducción

Renate Hoffmann

Diseño

Adriana Martínez

© Konrad-Adenauer-Stiftung

Suipacha 1175, Piso 3º
C1008AAW
Ciudad de Buenos Aires
República Argentina
Tel.: (54-11) 4326-2552
dialogo.politico@kas.org.ar
www.kas.org.ar

Hecho el depósito que marca
la Ley 11.723

ISSN 1667-314
Impreso en Argentina

Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido citando la fuente.

Cohesión social

Índice

EDITORIAL

CHRISTOPH KORNELI 9

DOSSIER

Cohesión social

Valores y fuerzas de cohesión social 11

JOSEF THESING

Cohesión social y pobreza en América Latina:
¿cómo no repetir errores del pasado? 31

MARIANA CHUDNOVSKY

Sistema de pensiones en Chile: reformando la reforma 59

ANDRAS UTHOFF

La cuestión social en la Argentina 73

PABLO ANTONIO ANZALDI

Jóvenes y trabajo en Uruguay: emigración y políticas sociales 95

GABRIELA BAÑULS - LEOPOLDO FONT - ANDREA HERNÁNDEZ

Políticas públicas de juventud: estrategias y tácticas 111

GLÓRIA DIÓGENES

DOCUMENTOS

De habitantes a ciudadanos	125
COMISIÓN NACIONAL DE JUSTICIA Y PAZ DE LA CONFERENCIA EPISCOPAL ARGENTINA	

ENSAYOS

Comunicación política y descentralización en Bolivia	153
LETICIA SÁINZ	
Nuevos rumbos en la comunicación política local	171
CARLOS ANDRÉS PÉREZ MÚNERA	
Concejos deliberantes, participación y comunicación política	189
LUCIO GUBERMAN	

EDITORIAL

Uno de los problemas más acuciantes que enfrenta hoy el moderno estado de derecho democrático es el creciente deterioro de los lazos sociales. Y resulta tanto más apremiante cuando se advierte que, en sí mismo, no cuenta con las herramientas necesarias para garantizar un mínimo de cohesión social capaz de sostener el orden público.

La diversificación de los sistemas de vida en las sociedades actuales trae aparejado que el individuo sea interpelado simultáneamente desde múltiples perspectivas: como ciudadano, como consumidor, como creyente, como amigo, como profesional, como vecino, como miembro de una familia, etc. Muchas de ellas resultan en ocasiones irreconciliables, puesto que seguir eficientemente la lógica de una esfera redonda en detrimento de las otras. De este modo, una vida profesional exitosa puede resentir la realización afectiva del individuo, o bien distanciarlo de toda acción directa vinculada con el bien común. Y como la especialización y la segmentación son cada vez mayores, los vínculos entre los individuos tienden a ser tanto más fragmentarios.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) define la situación de la región como de un profundo déficit respecto de la cohesión social, caracterizado por la pérdida de fortaleza de los vínculos sociales y los lazos de pertenencia, y la falta de una comunidad de principios cooperativos que permitan vislumbrar un futuro posible e inclusivo. Encontramos así, en algunos países de la región, índices de crecimiento positivo sostenido que contrastan con “la peor distribución del ingreso del mundo”, como señalara el Secretario Ejecutivo de la CEPAL en mayo de 2007. Esto constituye una seria amenaza para el ejercicio de

una vida democrática saludable. No basta, pues, con crecer más, sino que el objetivo debe ser crecer mejor.

A tal efecto, a partir del Tratado de Maastricht, el concepto “cohesión social” se traduce en una serie de indicadores, los así llamados “indicadores de Laeken”, que brindan un cúmulo de información invaluable en temas como salud, empleo, educación e ingreso. Sin embargo, para la aplicación de este proceso diagnóstico en distintos países de la región debe tenerse en cuenta que: a) no existen recetas universales: los indicadores de cohesión social son producto de un lugar y un tiempo determinados; b) la utilidad de los indicadores es diagnóstica, mas no profundiza ni en causas ni en medios con los cuales erradicar resultados sociales negativos arrojados por el diagnóstico; c) los indicadores no dan cuenta de la dimensión subjetiva referida a la percepción de pertenencia social.

La cohesión social juega un papel fundamental en la construcción de una sociedad más justa y equitativa. Pero ella no resulta en ningún caso de la aplicación acrítica y refleja de una serie de medidas que no profundizan en las causas, sino a partir de un cambio en la dimensión subjetiva capaz de revalorar en la percepción ciudadana las políticas públicas. La interacción virtuosa entre democracia, Estado y religión se revela entonces como un medio que brinda las orientaciones normativas necesarias para fomentar la cohesión social.

CHRISTOPH KORNELI
Director

Valores y fuerzas de cohesión social*

Josef Thesing

I.

(1) “El Estado liberal y secularizado vive de presupuestos que él mismo no puede garantizar”, advirtió en 1967 el ex miembro de la Corte Constitucional Federal, constitucionalista e historiador Ernst-Wolfgang Böckenförde (Böckenförde, 1991, pág. 112). Desde entonces, su tesis ha sido objeto de numerosas investigaciones y debates. La “Paradoja de Böckenförde” quedó introducida así en el debate teórico sobre la democracia (ver al respecto Haus, 2002, págs. 4 y ss.). Incluso el famoso diálogo entre el filósofo y sociólogo Jürgen Habermas y el entonces cardenal Joseph Ratzinger del 19 de enero de 2004 en la Katholische Akademie Bayern en Munich, versó sobre cuestiones relacionadas con los fundamentos

* Conferencia dictada en el marco del ciclo de conferencias dictadas en la Akademie Völker und Kulturen en Sankt Augustin el 7 de marzo de 2008.

JOSEF THESING

Estudió Ciencia Política en la Universidad de Munich. Colaborador de la Fundación Konrad Adenauer (1965-2002). Cuando se retiró ocupaba el cargo de Director del área de Cooperación Internacional y Secretario General Adjunto. Profesor universitario y doctor *honoris causa*. Autor de una importante cantidad de publicaciones sobre problemas políticos y económicos de Latinoamérica. Desde 2003 preside la Asociación para el Fomento del Museo de la Historia Judía en Polonia y preside el Consejo Administrativo de la Sociedad Germano-Polaca de Colonia-Bonn.

pre-políticos y morales del Estado liberal y democrático (Habermas - Ratzinger, 2005).

(2) ¿Cuál es la cuestión central de este debate? ¿Puede el estado de derecho secularizado, democrático y liberal desarrollar él mismo los valores y las fuerzas de cohesión indispensables para imprimirle la necesaria solidez, ofrecer resistencia a las crisis y lograr aceptación entre los ciudadanos? El Estado moderno, esto es, el Estado constitucional democrático, no vive únicamente de las reglas, normas, instrucciones, instituciones y definiciones funcionales escritas y constituidas democráticamente. El Estado democrático depende de condiciones normativas previas. “Ninguna Constitución... es garantía por sí misma”, dijo Joseph von Eichendorff en tiempos de la Fiesta de Hambach (1832). Interpretaba Eichendorff que era preciso conjugar la “actitud pública” (“*öffentliche Gesinnung*”) con el Estado, para sentar un “fundamento sustentable de libertad racional”. De este modo, la forma de Estado liberal puede concretarse como producto de una “necesidad interior”. Al respecto señala Paul Kirchhof: “El éxito del Estado depende de que le lleguen los presupuestos éticos necesarios desde el exterior. Una constitución liberal no exige del ciudadano virtudes como altruismo, abnegación, amor al prójimo; este tipo de modelos virtuosos lleva a radicalizar el poder del Estado y, en última instancia, a la revolución. El Estado constitucional liberal, en cambio, asume desde la razón que el hombre persigue su interés propio, que la virtud y una ética de la responsabilidad no devienen en deber jurídico pero constituyen el fundamento sobre el cual se desarrollan la capacidad y la afirmación de libertad” (véase Kirchhof, 2004, pág. 8). El poder político no sólo debe ser controlado desde el estado de derecho; también requiere ser acompañado, orientado y contenido éticamente. La ética del poder, la ética de la democracia, la conducta y acción moral de los ciudadanos y de la dirigencia política son ámbitos de la política y de la gestión pública que ninguna constitución democrática puede regular en forma vinculante para todos y con garantía de obediencia. El Estado no puede forzar la solidaridad cívica, por ejemplo. Surgen entonces una serie de interrogantes. ¿Qué mantiene la cohesión del Estado? ¿Qué fuerzas de cohesión necesita un orden público democrático para sostener el conjunto? ¿De qué fuente brotan los compromisos normativos y la orientación ética? ¿De qué manera puede surgir la correspondiente conciencia entre los afectados?

¿Puede el estado de derecho democrático fundamentar y renovar los valores y las fuerzas de cohesión que necesita para subsistir por sus propios medios? Y en caso de que no pueda hacerlo, ¿con qué otras fuentes cuentan la democracia y el Estado? Resulta así un contexto de democracia, Estado y religión. El desafío consiste en conjugar de manera constructiva política y religión dentro del estado de derecho democrático y secularizado.

(3) Queda así definida la problemática que analizaré en mi contribución. No abundaré en las cuestiones teológicas y filosóficas que el tema sin duda plantea. Me interesan prioritariamente los aspectos políticos, es decir, las cuestiones culturales, constitucionales y democráticas. En mi análisis parto básicamente de la situación vigente hoy en Alemania. No podré hacerlo sin algunas salvedades. La complejidad del catálogo de problemas y preguntas esbozado es demasiado amplia. Por lo tanto, ruego sepan comprender que me concentraré en algunos conceptos clave, ideas y consideraciones.

II.

(1) En primer lugar, permítanme definir algunos términos. Son tres los conceptos básicos: democracia, Estado y religión. Antes que nada quiero dejar en claro que no existe una antinomia entre democracia y Estado, como muchas veces se presupone. La democracia y el Estado son indivisibles. Forman una unidad.

(2) ¿Qué es la democracia? La definición más sucinta y más contundente es la que Abraham Lincoln plasmara en su discurso pronunciado en Gettysburg el 19 de noviembre de 1863, cuando habló del “gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo” (Lincoln, citado en Massing - Breit, 2005, pág. 165). La democracia es un sistema político, una forma de gobierno. Es una forma de gobierno y una forma de vida al mismo tiempo. Ante todo, la democracia necesita demócratas; entiéndese por demócratas los miembros de una sociedad civil que ajusta su forma de vida personal y social a las normas y reglas de la democracia. La democracia no puede obligar a los ciudadanos a observar una conducta democrática. Depende de la aprobación voluntaria de la gran mayoría de ciudadanos de sus valores, reglas, principios e instituciones, por lo que de inmediato se enfrenta al primer problema. Nadie nace siendo demócrata. La democracia debe aprenderse.

Particular importancia reviste la explicación de conocimientos acerca de la democracia, la ejercitación de sus reglas y formas de conducta, pero también la conciencia acerca de sus orientaciones valorativas. La formación política como educación democrática es una necesidad insustituible. Actualmente, en Alemania, está justificado preguntar si eso es adecuadamente comprendido en las familias, jardines de infantes, escuelas, universidades, iglesias, medios y partidos políticos.

La democracia también depende de ciertas condiciones. Sólo puede darse cuando existen raíces históricas que se nutren de la tradición cultural, los valores y el acervo histórico de un país. En el acervo histórico ocupa un lugar preponderante la cultura como forma de vida de las personas. Para muchos ciudadanos, la religión es un elemento sustancial de esa cultura. También son importantes las bases económicas, un orden económico justo, capaz de garantizar una estructura de poder económico relativamente equitativa. Otra condición para que la mayoría de los ciudadanos acepte la democracia como forma de Estado y de vida es la existencia de justicia social, posible gracias a la vigencia del principio de bien común y al funcionamiento del estado de derecho.

Una condición fundamental es la aceptación voluntaria del consenso democrático. Debe existir consenso en al menos cuatro niveles: a) un consenso de valores, que expresa la aprobación de las bases espirituales y éticas; b) un consenso sobre el sistema, que indica la confianza en que el libre juego de las fuerzas políticas posibilitará con el tiempo un orden justo; c) un consenso sobre las reglas de juego que regirán la competencia entre diferentes ideas y fuerzas para llegar también a un acuerdo sobre las reglas que se aplicarán a la solución de conflictos; d) también debe ser aclarado cómo se toman las decisiones políticas. Mayoría, acuerdos o unidad son el medio adecuado para ello. Sólo a través suyo es posible alcanzar un consenso sobre la resolución de problemas (Eisel, 1986, págs. 19-20). De ello se desprende que la democracia liberal requiere de consenso. Un consenso mínimo implica que existe un piso de coincidencias sobre la vida social, económica y política de un pueblo. Forman parte del consenso mínimo el reconocimiento de la soberanía popular, la decisión por mayoría, el principio de la igualdad ante la ley, los derechos humanos, el estado de derecho. Un elemento sustancial del consenso mínimo es tener una noción clara de aquello que identifica al hombre, es decir, tener una imagen concreta del hombre. Obviamente, el consenso mínimo constituye el piso a partir del cual puede

construirse un consenso mayor. Es importante recalcar que en una democracia liberal nunca será posible llegar a un consenso por la fuerza. El consenso tiene siempre carácter voluntario.

La vitalidad de la democracia depende sustancialmente de la capacidad de los mecanismos institucionales para generar los servicios necesarios para el bien común, es decir, su capacidad de satisfacer de manera razonable los muy diferentes intereses, expectativas y deseos de los ciudadanos. A la vez, los ciudadanos son también responsables por la existencia de un mínimo de criterios compartidos y de sentido de pertenencia. La democracia está concebida para la formación permanente de consenso. El peligro de la descomposición y de las antinomias debe ser acotado y mantenerse dentro de esos límites. Es indispensable que ciudadanos y mandatarios posean un mínimo de ética democrática. La moral política constituye uno de los pilares de la democracia y es, a la vez, el núcleo de la ética. Tampoco debe ignorarse que la democracia no viene con garantía de existencia duradera. Un Estado democrático no se termina de construir nunca, nunca será cien por cien justo ni, mucho menos, perfecto. Es tan imperfecto como lo son sus ciudadanos.

(3) ¿Qué es el Estado en un sistema democrático? ¿Qué funciones cumple? El Estado es un orden de gobierno. En la democracia está facultado y capacitado para impartir a sus ciudadanos órdenes de cumplimiento obligatorio a través de leyes sancionadas por mayoría y de conformidad con reglas democráticas. También puede hacer cumplir las leyes por la vía de la fuerza. Sus órdenes están siempre sujetas a derecho. El Estado no puede actuar si no cuenta con la base legal correspondiente. El poder soberano de impartir órdenes y hacerlas ejecutar por la vía de la fuerza está limitado por la división de poderes y por la estricta sujeción a derecho y jurisprudencia. En caso de conflicto, la decisión última está a cargo de la justicia y no de la política. Esa es la sustancia democrática del estado de derecho.

(4) ¿Qué es la religión? Este concepto carece de claridad (Körtner, 2006, pág. 33 y ss.). Religión viene de *religio*, que significa “religado”. El hombre no está en condiciones de esclarecer acabadamente su existencia y se sabe religado a un poder superior. Es lo que en el lenguaje religioso se denomina misterio. El hombre religioso y creyente extrae el sentido de la vida y del mundo de las fuentes reveladas y trascendentales. En algunas religiones, la existencia de Dios es el elemento central de la trascendencia. Es el caso del judaísmo, del cristianismo y del Islam. Se trata de religiones “de libro”. Sus

revelaciones están plasmadas en forma escrita, con lo que está dada la posibilidad de la exégesis y de la interpretación. Y con ello, se ha creado también una fuente de peligro.

El sustantivo “religión” se ve complementado por el adjetivo “religioso”. Ser religioso no significa únicamente ser sensible y estar atento a Dios y a la trascendencia, sino también a la realidad de la vida, el mundo que nos rodea y, sobre todo, a la gente. “Ser religioso significa ser consciente de que no nos debemos la vida y lo que ella significa a nosotros mismos” (Körtner, 2006, pág. 40). Incluso podría aventurarse que todas las personas son en alguna medida religiosas.

Los sectores religiosos en una sociedad se organizan conformando congregaciones para vivir y dar testimonio de su fe. De este modo, se forman asociaciones que manifiestan pertenecer a una misma religión y que adhieren a su ejercicio en común. Así surgieron iglesias, órdenes religiosas y comunidades religiosas, también minorías que no alcanzan el estatus jurídico de Iglesia o comunidad religiosa. Todas ellas son fuerzas vivas de la sociedad. Cuentan con una larga tradición. La importancia religiosa e histórica del judaísmo, del cristianismo y del Islam quedó demostrada a lo largo de los milenios. Son, pues, importantes factores en el acervo histórico de un pueblo. No cabe duda de que fueron y son agentes culturales que dejaron su impronta en nuestras sociedades.

Llego a la conclusión de que la democracia y la religión guardan relación directa. Son los pilares vertebrales de un orden político y ético.

III.

(1) Hablamos reiteradas veces del Estado secularizado. ¿Qué significa eso? La secularización es un proceso que conduce a los ciudadanos y sus instituciones laicas hacia un ámbito prescindente de vinculaciones religiosas directas. Se establece una división entre Estado y religión. El Estado democrático renuncia a una legitimación religiosa por parte de las Iglesias. Las comunidades religiosas renuncian a pretensiones de dominio político y privilegios, se integran en un orden público jurídico y social general (Di Fabio, 205, págs. 169-170). La Constitución alemana consagra estos principios en sus Art. 4 y 140. “La libertad de creencia y de conciencia y la libertad de confesión religiosa e ideológica son inviolables. Se garantizará el

libre ejercicio del culto” (Art. 4, inc. 1 y 2). El Art. 140 concreta estos derechos incorporando los Art. 136-141 de la Constitución Alemana del 11 de agosto de 1919 (Constitución de Weimar). El individuo y las comunidades religiosas están dotados de derechos especiales. El ejercicio de la libertad de culto no debe redundar en una limitación a los derechos cívicos. La libertad de culto es un derecho humano inalienable. Se garantiza la libre asociación en comunidades religiosas y su nucleamiento. No existe una Iglesia oficial. El Estado democrático moderno es un Estado neutral en relación con las cosmovisiones. Es neutral en sentido religioso. No debe identificarse con los contenidos de una Iglesia, una religión o una comunidad religiosa. No debe juzgar ni determinar los contenidos de una religión.

(2) Esta es la situación de partida que consagra la Constitución. ¿Qué consecuencias deben extraerse de esta realidad? ¿Puede y es verdaderamente conveniente que el Estado sea tan neutral? La Ley Fundamental alemana no parte de una estricta neutralidad. El Preámbulo comienza diciendo: “Consciente de su responsabilidad ante Dios y ante los hombres... el pueblo alemán, en virtud de su poder constituyente, se ha otorgado la presente Ley Fundamental”.

El enunciado del Preámbulo tiene carácter fundamental. Con la “responsabilidad manifiesta ante Dios deseaba dejar en claro que la Ley Fundamental en última instancia encuentra sus raíces fundamentales también en lo metafísico” (*JöRnF*, 1951, pág. 29). Christian Hillgruber nos brinda una mayor ilustración: “Al declararse el pueblo alemán como constituyente responsable ante Dios reconoce colectivamente la trascendencia y rechaza implícitamente el ateísmo sin poder o querer obligar con ello al individuo a creer en Dios. Quien asume responsabilidad ante Dios, ‘conoce y reafirma a Dios’, lo reconoce como existente y como instancia a la que se le debe rendir cuenta sobre acción y omisión, y eso no puede dejar de tener (totalmente) consecuencias (jurídicas)” (Hillgruber, 2007, pág. 58).

(3) El Estado no debe ejercer coacción sobre la creencia de las personas. Pero la libertad de culto no obliga al Estado a guardar la misma distancia frente a todas las creencias religiosas y cosmovisiones. El Estado secularizado tampoco niega ni deja lisa y llanamente a un lado la religión. El Estado bien puede actuar en algunos campos. Ernst-Wolfgang Böckenförde habla en este contexto de neutralidad abierta (Böckenförde, 2006, pág.15). En el ámbito público, un campo de acción son las escuelas e instituciones educativas. Un campo de acción importante se presenta en la política de

asistencia y ayuda social. Finalmente, el Estado también puede brindar asistencia y fomentar los programas eclesiásticos. Valga citar a modo de ejemplo las acciones de ayuda solidaria que las Iglesias llevan adelante en el marco de una política de cooperación para el desarrollo como *Misereor*, *Brot für die Welt* y de sus órdenes religiosas.

La neutralidad abierta o amigable con la religión también tiene para el Estado democrático un significado existencial. La neutralidad así comprendida para nada implica indiferencia o rechazo pasivo. En verdad, las constituciones democráticas no pueden prescindir de valores. Las ideas modernas del orden correcto del mundo social están ligadas a la vez a valores. Forman una suerte de cosmovisión y descansan sobre un fundamento cultural más amplio que no puede negar sus raíces religiosas.

Para el Estado democrático, la capacidad y voluntad de vivir en libertad de sus ciudadanos son elementos decisivos. Para plasmarlos, el Estado depende de la ayuda de los agentes culturales. Básicamente, estos agentes se encuentran en familias, universidades e Iglesias. Paul Kirchhof hace especial referencia a este aspecto: “Un Estado liberal, que construye su capacidad de vivir en paz, su fuerza para vivir en libertad, sobre la base de la voluntad básica de las personas de cumplir con la ley, va a cuidar, fomentar y cultivar estos requisitos de la libertad. Por eso, para el Estado es fundamental saber si las Iglesias convocan a la guerra o al paz, si adoctrinan a sus miembros en el fanatismo o si les inculcan la cultura de la moderación, si rechazan o si acatan los principios constitucionales del estado de derecho, democracia y Estado social y, confiados en sus derechos inquebrantables e inviolables, esperan que sobre esta base se desarrolle una conducta de tolerancia” (Kirchhof, 2004).

(4) Si miramos lo que acontece en materia religiosa en Alemania, nos topamos de inmediato con otra problemática. En Alemania, como en otras partes también, el panorama religioso se ha diversificado. La estadística pone un número a la distribución de las comunidades religiosas y corrientes religiosas representadas. Según esta estadística, el 31,5 % de los alemanes es miembro de la Iglesia Católica, el 30,8 % adhiere a una de las iglesias evangélicas estaduales. El 29,04 % no se identifica con ninguna comunidad religiosa. Comunidades cristianas más reducidas en número (Iglesia Ortodoxa) o comunidades religiosas afines al cristianismo suman aproximadamente un 3 %. El Islam es la tercera religión en importancia, con el 4 %. Le siguen los budistas con 0,3 %, los judíos con 0,2 % y el hinduismo con el 0,12 %. Las

comunidades y corrientes neo-religiosas, así como el espectro esotérico, suman aproximadamente un 0,8 %. Cuando en Alemania se habla de religión es preciso hablar siempre en plural. La diversidad religiosa en aumento refleja la realidad. Aun cuando el grupo que indica no pertenecer a ninguna religión suma el 29 % y, por lo tanto, es relativamente grande, eso no significa necesariamente que estas personas no sean religiosas (ver Bertelsmann-Stiftung, 2007, págs. 34-35).

(5) A partir de la conferencia pronunciada por el Papa Benedicto XVI el 12 de septiembre de 2006 en la universidad de Ratisbona, Alemania, la relación entre el cristianismo y el Islam asumió una nueva categoría de conflicto. El diálogo entre ambas religiones se hizo más urgente. Sin duda, el Islam necesita superar dificultades y malentendidos propios que permitan allanar el camino. Necesita encontrar su lugar en un orden social y estatal democrático. La pregunta central podría formularse en los siguientes términos: ¿cómo pueden convivir ambas religiones pacíficamente y bajo las condiciones dadas en un estado de derecho democrático? La problemática se distorsiona aún mucho más si tenemos presentes los conceptos de Islam, islamismo, Estado de Dios y fundamentalismo religioso. ¿Qué es el Islam? ¿Existe en verdad como concepto genérico? Probablemente no. También es de lamentar que no exista una teología manifiesta del Islam, al menos no en la tradición cristiana. La forma concreta que adopta en países árabes, africanos y asiáticos es fuertemente divergente. El principal problema del Islam parece ser que el Corán se interpreta de formas muy diferentes. Por un lado, están aquellos que se aferran radicalmente a la palabra escrita. Por el otro, los sectores progresistas intentan conciliar la palabra del Corán con las necesidades de la sociedad moderna, liberal y democrática. El desafío es reconciliar constructivamente la fe con la razón. Este desafío no podrá solucionarse con éxito sin una etapa esforzada y dolorosa de esclarecimiento. Josef Isensee advierte acerca de un problema central: “En el caso del Islam una evolución similar aún está pendiente. Tampoco podrá ser anticipada mediante la expresión de deseos y ficciones jurídicas. Si el Estado constitucional ya no distingue entre el pañuelo en la cabeza y la cruz, desdeña las condiciones espirituales de las que se nutre” (Isensee, 2007).

La referencia a la libertad de culto no libera del respeto por el orden jurídico general. También los ciudadanos musulmanes están sujetos en Alemania al respeto por la Constitución. El respeto por la ley y el derecho no pueden ser socavados invocando la libertad de religión y abusando de

los recursos que ofrece la democracia. Si el Islam cuestiona la base vital del Estado secular porque, consciente o inconscientemente, directa o indirectamente, une la religión de una manera universal a cuestiones de orden político, social y jurídico, el estado de derecho democrático está obligado a defenderse. Es posible que el problema central sea que la cultura del Islam responde a una visión del hombre totalmente diferente a la visión europea y cristiana. El Art. 1 de la Constitución alemana garantiza la intangibilidad de la dignidad humana. Acierta Christoph Böhr cuando advierte que el diálogo con musulmanes no versa “sobre la fe religiosa en sí sino sobre la forma de relacionarse de una comunidad con lo absoluto con miras a las relaciones políticas y sociales en las que viven las personas” (Böhr, 2007).

(6) El diálogo entre cristianos y musulmanes es necesario en Alemania. Es en interés de ambas religiones, pero también en interés del Estado. Un consenso interreligioso sobre las bases de la democracia y del Estado sería un aporte significativo a la comunidad. Sin duda es una perspectiva ambiciosa. Pero no hay otra alternativa válida. El obispo de Limburg, Franz Kamphaus, muestra el camino a seguir: “El diálogo entre cristianos y musulmanes apenas comienza. Requiere paciencia y confianza, largo aliento y corazones abiertos. Para bien de la paz no existe otra alternativa, tampoco para la fe. Simplificando, podríamos decir que estamos condenados al diálogo. Pero eso sería una verdad a medias. En primer lugar y ante todo nos debemos el diálogo a nosotros mismos y a nuestra fe, a pesar de todas las experiencias opresivas. Eso es lo que Dios nos encomendó, el Dios que cristianos y musulmanes llaman el justo y el misericordioso” (Kamphaus, 2007).

IV.

(1) Hasta aquí, todas las consideraciones formuladas reconocieron como eje central al ser humano. Sin él nada funciona. La democracia, el Estado y la religión no pueden existir sin el hombre. La visión del hombre determina la conducta y la acción de los hombres en la sociedad y en la política. Es así que la Constitución alemana recoge también una cierta visión de hombre, influenciada sustancialmente por el pensamiento occidental y cristiano. Su esencia es la intangibilidad de la dignidad humana. De esta intangibilidad se desprenden los derechos humanos, el derecho a la vida, el derecho a la libertad, la justicia, etc. Se trata de bases no relativistas

del Estado democrático, a partir de las cuales se puede deducir la idea de que un acervo básico de libertad moral es irrenunciable para la democracia. La capacidad de conocerse a sí mismo y de traducir ese conocimiento en una visión de hombre deviene de la razón. La razón es lo que hace a la dignidad humana y esencialmente se aplica a la libertad. La libertad tiene un significado individual pero requiere también de un contenido colectivo. Muchas veces es comprendida de manera egoísta y superficial. Al respecto, el cardenal Ratzinger señala: “No es posible reivindicar la libertad para uno mismo; la libertad es indivisible y debe ser concebida siempre como una misión para toda la humanidad. No es posible obtenerla sin sacrificio y sin renuncia. La libertad exige de nosotros esforzarnos para que la moral, en tanto vínculo público y comunitario, sea entendida de tal modo que se le reconozca a ella –que en verdad carece de poder– el auténtico poder, que está al servicio del hombre. La libertad exige que los gobiernos y la dirigencia toda se inclinen ante lo que es indefenso en sí mismo y sin capacidad para ejercer la fuerza” (Ratzinger, 2005, pág. 44).

(2) Volvamos a nuestro eje central, el hombre y ciudadano, y démosle una forma algo más concreta: tiene 40 años, es casado, padre de dos hijos, es cristiano creyente y activo, es ingeniero de profesión y trabaja en una gran empresa, se interesa por la política pero no está afiliado a ningún partido, ha dejado de pertenecer al sindicato y es secretario del club de fútbol local. Tiene problemas con su pertenencia. Pertenecer a una religión, pertenecer a la sociedad en la que vive y otro tanto ocurre con el sistema político y el estado de derecho democrático. Ejerce su derecho a voto cada vez que hay elecciones. Está integrado en su familia, la profesión lo hace sentirse parte de la empresa. También se siente parte del club de fútbol. Lo rodean mundos muy diferentes. Viaja a diferentes regiones de su país, de su continente y, cada tanto, del mundo globalizado. Pasa parte de su vida en diferentes ámbitos sociales que se diferencian en valores, objetivos, métodos y exigencias. Para el cristiano creyente y demócrata convencido, esta realidad conduce a una fragmentación y división de su vida. Las realidades que rodean su vida cambian de manera permanente y están constituidas por ámbitos en los que la fe sigue siendo importante (familia, Iglesia), pero también por otros ámbitos dominados por la indiferencia y la secularización (medios de comunicación, sociedad, empresa, deporte, política). Eso implica un permanente cambio de ambiente social. Vive en una mezcla y un entrecruzamiento de diferentes mundos existenciales.

A diario se enfrenta a la política y al concepto de responsabilidad. El concepto marca la intersección entre lo cristiano y la sociedad; compromete a nuestro ciudadano en tanto persona con la comunidad. La responsabilidad por la sociedad es una responsabilidad propia del individuo. Quien reivindica libertad para sí mismo está obligado a ejercer la responsabilidad y la solidaridad frente a la comunidad. Ser solidario con el más débil es parte de la responsabilidad cívica. Nuestro ciudadano modelo tiene dificultades con el concepto de la política y de lo político. Su confusión aumenta cuando escucha la descripción de la política en los medios. Crece la impresión de que la política y lo político no forman parte de la categoría de acontecimientos y personas que hacen el bien y que son reconocidos benefactores. Con preocupación registra que cada vez son menos los ciudadanos que acuden a las urnas. Permanentemente lee que la gente está cansada de la política y del Estado. Las noticias están llenas de problemas, escándalos y catástrofes. Se descubren negocios turbios entre sindicalistas y empresarios en una conocida empresa automotriz, algunos ejecutivos de grandes empresas dilapidan sumas multimillonarias y utilizan el dinero de la empresa como si fuera suyo, otros giran el dinero a Liechtenstein para evitar el pago de impuestos en Alemania. Aumenta el número de pobres en el país. Todo esto le causa disgusto, aunque se siente reconfortado al saber que estas conductas finalmente se descubren y son llevadas ante los tribunales. ¿Tendrá todo esto algo que ver con las dudas que no sólo siente, sino que efectivamente percibe con respecto a la justicia social? ¿Se articula así un creciente escepticismo frente a la democracia y la economía social de mercado? Aumenta el nivel de descontento y de desconfianza. Certezas y referencias que le eran familiares comienzan a derrumbarse. Su confianza en el sistema político y en sus dirigencias comienza a resquebrajarse. Todavía las fisuras no son tan grandes como para poner en peligro la estabilidad del fundamento democrático. Nuestro ciudadano intenta averiguar las razones que llevan a este desarrollo. Comienza a indagar acerca del sentido de las cosas. Toca la cuestión de los valores, que actúan como fuerzas de cohesión espirituales entre la política y la democracia. Se plantea así la cuestión del poder espiritual de la política (ver Thesing, 2007, págs. 211-212; Jelenic - Vogel, 2007).

(3) Pero ¿qué son los valores? La definición no es fácil. Confluye con otros conceptos. Valores, normas, referentes, virtudes conforman el sustrato ideológico de aquello que se considera deseable en materia de conducta y acción. El concepto de valor está referido al ser humano, describe una

meta y una orientación general, central y básica para el accionar humano y la convivencia social en una cultura. Cultura es la forma de vida de las personas y se va desarrollando a lo largo de la historia. Para Europa, la principal fuente es la Biblia. En la Biblia se describen numerosos conflictos y formas de conducta humanos. Los valores, normas y virtudes le dan sentido a la acción humana. Constituyen un poder espiritual (ver Thesing, 2006, págs. 9-21; Thesing, 2003).

¿Qué valores, normas y virtudes cabe enunciar cuando se trata del consenso de valores en la democracia? Todo comienza con la dignidad del ser humano como persona. Es válida para todos y es intangible. La libertad, la igualdad, la solidaridad, la subsidiariedad son valores básicos de la convivencia social. En Mateo 7, 12 encontramos la regla de oro de la justicia social: “Así que todas las cosas que queráis que los hombres hagan con vosotros, así también haced vosotros con ellos”.

El Sermón de la Montaña (Mateo 5) contiene un cúmulo de reglas de conducta y virtudes. El mandamiento del amor al prójimo es un valor básico de la conducta cívica individual y social. Tolerancia, estado de derecho y justicia le confieren un orden a la estructura de las democracias modernas. La democracia es un valor en sí mismo; no es sólo una forma de Estado, sino también una forma de vida. Sabiduría, prudencia, valor, honestidad, coraje civil, reflexión, tenacidad, firmeza, apego a la verdad, fidelidad, compasión, humildad, amistad, ausencia de violencia, lealtad, espíritu comunitario, sentido de responsabilidad, diligencia y preservación de la Creación no son sólo algunos de los valores, reglas y conductas que ayudan a las personas que viven en un sistema democrático a sentirse afirmadas en su condición de demócratas y, por lo tanto, a armarse mejor en su forma de vida democrática y estar también mejor preparados ante la arbitrariedad veleidosa del espíritu de la época. La democracia necesita ciudadanos capaces y dispuestos a crear lazos. Surge así una ética de la acción democrática y política (al respecto: Gemeinsame Texte 19, 2006). Los valores no son sermones moralistas. Es necesario sentir y vivir los lazos que nos unen a los valores. Es necesario sentirnos ligados a ellos. Es así como se desarrollan las fuerzas de cohesión resistentes que ayudan a las personas a encontrar su lugar en la vida, en la sociedad y en el sistema democrático. Un derrotero de este tipo muestra el camino correcto. En la democracia y para los demócratas, son la estructura que finalmente cohesiona todo. El Estado no puede él mismo generar la aprobación de la democracia, su aceptación, el

consenso democrático, ni tampoco puede establecerlos por la fuerza. Es necesario que la mayoría de los ciudadanos los ejerzan en forma permanente y voluntaria. Lo que deben hacer el Estado y la sociedad es crear las condiciones necesarias para que eso se dé.

(4) Permítanme volver sobre el diálogo entre Habermas y el cardenal Ratzinger sobre las bases pre-políticas y morales del Estado democrático. Habermas intentó demostrar que la democracia y el estado de derecho están en condiciones de generar prácticas democráticas a partir de una dinámica política propia. Habermas, quien se autodefine como alguien que no tiene oído religioso, no niega que la religión siga existiendo, pero la considera más bien una manifestación marginal. Parte del supuesto de que “la Constitución del Estado liberal puede valerse por sí misma en su necesidad de legitimación, es decir, nutrirse del acervo cognitivo de una economía argumentativa independiente de tradiciones religiosas y metafísicas” (Habermas - Ratzinger, 2005, pág. 22). Habermas concede que el Estado constitucional democrático vive de su herencia cristiana, pero señala que ahora despliega su dinámica propia. Afirma que las formas de pensar republicanas se han despegado de sus vínculos con las concepciones religiosas. Desde su punto de vista, las virtudes que son importantes para la supervivencia de la democracia se adquirirían a través de la socialización y la adaptación a prácticas y formas de pensar propias de una cultura política liberal (Habermas - Ratzinger, 2005, pág. 23). Entre los ciudadanos surgiría, siempre según Habermas, una solidaridad abstracta y jurídica únicamente cuando los principios de justicia trascienden el tejido más cerrado de los valores culturales. El Estado constitucional debe procurar hacer un manejo prudente de las fuentes culturales de las que se nutren la conciencia normativa y la solidaridad de los ciudadanos.

A esta tesis, el cardenal Ratzinger opone que el estado de derecho democrático, que él considera la forma más apropiada del orden político, y el principio de mayoría que se aplica a las decisiones políticas y a las leyes, “igualmente dejan sin respuesta la cuestión de las bases éticas del derecho, la cuestión acerca de si no existe aquello que nunca podrá convertirse en derecho, es decir, aquello que siempre va ser injusto en sí mismo y a la inversa también eso que por su esencia es derecho inamovible, lo que es anterior a cualquier decisión de mayorías y que debe ser respetado por ellas” (Habermas - Ratzinger, 2005, pág. 43). Ratzinger se remite a las diversas declaraciones de derechos humanos. En particular, le interesa saber cómo es posible movilizar las fuerzas éticas capaces de evitar el avance de las fuerzas

políticas destructivas. Considera fuerzas destructivas el terrorismo que se nutre del fanatismo religioso, pero también una nueva manifestación de poder que puede convertirse en otra amenaza más para el hombre. “El hombre es capaz de crear hombres, es decir, de producirlos en laboratorios. El hombre se convierte en producto y modifica así radicalmente la relación consigo mismo. Ya no es un regalo de la naturaleza o del Dios creador; es su propio producto. La tentación de producir el hombre perfecto, la tentación de experimentar con hombres, la tentación de ver al hombre como desecho y eliminarlo, ha dejado de ser una fantasía de moralistas hostiles al progreso” (Habermas - Ratzinger, 2005, pág. 47). Ratzinger constata que existen patologías tanto en la religión como en la razón. También la razón debe reconocer sus límites y aprender a mostrarse predispuesta a escuchar las grandes tradiciones religiosas de la humanidad. Cuando la razón se emancipa por completo se vuelve destructiva. El Cardenal aboga por una necesaria interacción entre razón y fe, razón y religión, “que están convocadas a la purificación y sanación recíprocas, que se necesitan mutuamente y deben reconocerse recíprocamente” (Habermas - Ratzinger, 2005, pág. 57). Esta necesidad debe adoptar formas concretas. Los principales interlocutores son, entonces, la fe cristiana y la racionalidad secular de Occidente. De esta manera puede crecer un proceso de purificación, al que deben integrarse también otras culturas y a través del cual los valores y las normas reconocidos o intuitos en última instancia por todos los seres humanos pueden adquirir un nuevo esplendor, para que pueda volver a afianzarse en la humanidad aquello que mantiene cohesionado el mundo (Habermas - Ratzinger, 2005, pág. 58).

(5) No está en discusión que el estado de derecho democrático tiene una base y una herencia que descienden del cristianismo. Las ideas de libertad, de convivencia solidaria, de conciencia moral individual, de derechos humanos y de democracia son una herencia directa de la ética judía de la justicia y de la ética cristiana del amor. ¿Se ha independizado el Estado constitucional secular de esta herencia? No lo ha hecho, porque el cristianismo, con su influencia de más de dos milenios sobre la sociedad y la política, sigue vigente hasta la fecha. Tampoco la Ilustración y secularización han podido aislar esta influencia. Las raíces históricas que crecieron a partir de la existencia de la religión cristiana subsisten aún hoy; juegan un papel importante para la identidad y la historia. Nadie puede escapar de su origen cultural. No es posible paralizar los desarrollos históricos en esquemas y conceptos

e ignorar que el transcurso de la historia no se puede detener. El cristianismo ha atravesado diferentes etapas, pero nunca ha dejado de ejercer influencia sobre la política y la sociedad. Las fuentes ideales del Estado constitucional democrático son en su gran mayoría de origen cristiano. Históricamente se fueron dibujando así las tradiciones y formas de conducta. Apartarse de las grandes fuerzas morales y religiosas de la propia historia implica el suicidio de una cultura y una nación. Aún hoy es así. Las sedimentaciones cristianas pueden ser las que diseminan su influencia, pero por sobre todas las cosas es el acervo de tradiciones vividas y practicadas lo que determina la forma de vida del hombre. El cristianismo sigue siendo fuente y factor de influencia en la democracia. El Estado no puede negar sus propias raíces. Si, como sostiene Habermas, se convierte en el Estado de la razón, capaz de generar sus propios valores y virtudes, se verá superado por la realidad. No puede sustituir la religión tradicional por una suerte de religión civil. Hasta ahora, todos los intentos en ese sentido han fracasado. Una religión civil sin religión es ineficaz.

(6) El cristianismo existe como fuerza histórica y fuente de valores por un lado y, por el otro, sigue estando presente como poder espiritual. En ese sentido, la religión es una reserva ética irrenunciable del Estado secular. El Estado precisa de la religión porque no puede cumplir con los deseos espirituales y las necesidades de trascendencia del hombre. El Estado estaría bien asesorado si permitiera que las religiones se desplieguen. Se beneficia indirectamente de su capacidad de darle sentido a la vida. Los escritos de la revelación religiosa no transmiten información sobre el orden correcto del mundo, pero indican al creyente, que también es ciudadano de un Estado democrático, un camino para la salvación de su alma en el valle de lágrimas de este mundo.

(7) Un estudio publicado recientemente por la Fundación Bertelsmann (Bertelsmann-Stiftung, 2008) constata que en Alemania, el 70 % de la población se define como religiosa o muy religiosa. Un punto de partida nada desdeñable para una buena coexistencia entre democracia, Estado y religión.

V.

(1) Para terminar, quiero retomar la cita de Ernst-Wolfgang Böckenförde. El propio Böckenförde indicó el rumbo a seguir: “Una vez más... debemos preguntarnos si no es así que en última instancia también el Estado laico y

secularizado necesita vivir de esos impulsos y fuerzas cohesionantes que la fe religiosa transmite a sus ciudadanos. Claro que eso no puede significar regresar al Estado cristiano sino que los cristianos ya no perciban este Estado en su realidad como algo divisorio, hostil a su fe, sino como la oportunidad de vivir en libertad, algo que también ellos deben contribuir a realizar y concretar” (Böckenförde, 2006, pág. 72). Para los cristianos y las Iglesias es una tarea que deben encarar enérgicamente. Para los musulmanes es un auténtico desafío. Sin embargo, es posible que sea el primer paso hacia algo así como un consenso democrático interreligioso.

(2) El Estado democrático sólo podrá sobrevivir si cuenta con un número suficiente de demócratas decididos, firmes y dispuestos a defenderlo. El Estado debe crear ante todo las condiciones económicas, sociales y políticas para que el ciudadano democrático pueda vivir con dignidad. Es el Estado social el que debe superar las antinomias sociales y velar por un orden social justo. Debe tener fe en sus ciudadanos para que con responsabilidad hagan para ellos y la sociedad lo que pueden hacer por sus propios medios. El Estado debe proveer una adecuada previsión y asistencia para individuos y grupos que en virtud de sus propias circunstancias de vida personal y marginación social se vean impedidos en su desenvolvimiento personal y social.

(3) Democracia, Estado y religión son estructuras y valores que deben amalgamarse de una manera eficaz. La religión puede aportar contribuciones importantes al conjunto. La comunidad humana, que no es perfecta como tampoco lo es el hombre, vive de la humildad de lo imperfecto. La religión aporta las fuerzas morales que brindan a un demócrata sostenimiento y orientación en tiempos buenos y malos.

Referencias bibliográficas

- BERTELSMANN-STIFTUNG (2007). *Religionsmonitor 2008*, Gütersloh.
- BÖCKENFÖRDE, E. W. (1991). *Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*, Frankfurt/M.
- BÖCKENFÖRDE, ERNST-WOLFGANG (2006). *Der säkularisierte Staat. Sein Charakter, seine Rechtfertigung und seine Probleme im 21. Jh*, München.
- BÖHR, CHRISTOPH (2007). „Ist der Islam eine Religion?“, en *Rheinischer Merkur*, 19/7/2007.
- DI FABIO, UDO (2005). *Die Kultur der Freiheit*, München.
- EISEL, STEPHAN (1986). *Minimalkonsens und freiheitliche Demokratie*, Paderborn.

- HABERMAS, JÜRGEN - RATZINGER, JOSEPH (2005). *Dialektik der Säkularisierung – Über Vernunft und Religion*, Freiburg i.Brsg.
- HAUS, MICHAEL (2003). „Demokratiethorie“, en Minkenber, Michael - Willems, Ulrich (eds.), *Politik und Religion*, PVS, Sonderheft 33/2002, Wiesbaden.
- HILLGRUBER, CHRISTIAN (2007). *Staat und Religion*, Paderborn.
- ISENSEE, JOSEF (2007). „Grundrechtseifer und Amtsvergessenheit“, en *FAZ*, 2/2/07.
- JELENIC, JOSEF - VOGEL, BERNHARD (eds.) (2007). *Werte schaffen – Vom Zweck der Politik in Zeiten der Globalisierung*, Freiburg i.Brsg.
- KAMPHAUS, FRANZ (2007). „Ein Dialog mit dem Islam“, en *FAZ*, 2/2/2007.
- KIRCHHOF, PAUL (2004). „Die postsäkulare Gesellschaft“, en *FAZ* Nro.127, 3/6/2004.
- KÖRTNER, ULRICH H. J. (2006). *Wiederkehrt der Religion? Das Christentum zwischen Spiritualität und Gottvergessenheit*, Gütersloh.
- LINCOLN, ABRAHAM (2005). „Gettysburg Adress“, en Massing, Peter - Breit, Gotthard (eds.), *Demokratie-Theorien. Von der Antike zur Gegenwart*, Bonn.
- RATZINGER, JOSEPH KARDINAL (2005). *Werte in Zeiten des Umbruchs*, Freiburg i.Brsg.
- THESING, JOSEF (ed.) (2003). *Die Bibel-zweitausend Jahre zeitgemäß. Bibel, Christentum, Literatur und Kunst*, KAS, Sankt Augustin.
- (2006). „Die EU als Wertegemeinschaft“, en Mensen, Bernhard (ed.), *Europäische Union-Erwartungen, Befürchtungen*, Nettetal.
- (2007). „Christliche Weltverantwortung heute. Herausforderungen für christlich-demokratische Politik in der Globalisierung“, en Böhr, Christoph - Raabe, Stephan (ed.), *Eine neue Ordnung der Freiheit – Die Sozialethik Johannes Pauls II – eine Vision für das vereinte Europa*, Osnabrück.
- GEMEINSAME TEXTE 19: Demokratie braucht Tugenden. Gemeinsames Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz zur Zukunft unseres demokratischen Gemeinwesens, Bonn 2006;

RESUMEN

El Estado moderno no vive únicamente de las reglas, normas, instrucciones, instituciones y definiciones funcionales escritas y constituidas democráticamente, sino que depende de condiciones norma-

tivas previas. ¿Puede el estado de derecho democrático fundamentar y renovar los valores y las fuerzas de cohesión que necesita para subsistir por sus propios medios? Y en caso de que no pueda hacerlo, ¿con qué otras fuentes cuentan la democracia y el Estado? Resulta así un vínculo entre democracia, Estado y religión. El desafío consiste en conjugar la política y la religión en el estado de derecho democrático y secularizado de modo que entren en una cooperación constructiva.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXV - Nº 2 - Junio, 2008

Cohesión social y pobreza en América Latina: ¿cómo no repetir errores del pasado?

Mariana Chudnovsky

I. Introducción

Actualmente, existe apenas un debate incipiente (y una ausencia de análisis específico) acerca de qué es la cohesión social y cuáles son las formas de alcanzarla en América Latina (AL). No existe consenso acerca de si la cohesión social es un medio para el desarrollo social y económico, un estado deseable del mundo o un resultado de política pública. La noción se utiliza indistintamente tanto para ilustrar estos tres niveles analíticos como para aludir a diferentes nociones teóricas, como la de capital social, la de integración social, la de inclusión social o la de ética social.¹

Aunque el concepto no es nuevo en la literatura sociológica clásica ni en otras regiones del mundo, existe un renovado interés en realizar ejercicios de reflexión crítica respecto de esta noción.

Ahora bien, ¿de qué hablamos cuando nos referimos a la cohesión social? La costumbre, más que crear palabras, codifica nuevos usos, cristaliza nuevos sentidos para los viejos vocablos. Cuando el lenguaje aspira a superar al lenguaje y a acceder a ciertas precisiones teóricas, se topa entonces con una

MARIANA CHUDNOVSKY

Coordinadora del Área de Desarrollo Económico de CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), especializada en temas de pobreza, desigualdad e inclusión social. Licenciada en Sociología (Universidad de Buenos Aires), máster en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés). Máster en Comparative Politics (Universidad de Nueva York).

materia prima verbal dada, insorteable, plagada de ambigüedades y que suele promover equívocos. A diferencia de las definiciones más específicas acerca de la protección social, la inclusión social y el combate a la pobreza, la noción de cohesión social alude, además de a la superación de la pobreza, a la recomposición del *tejido social* y a la superación de la fragmentación y de la *pérdida de lazos sociales* que se han dado en el marco del llamado proceso de *globalización*. Como se puede observar, cada uno de estos términos requiere por sí mismo precisiones conceptuales. Simultáneamente, aporta un componente supra-regional debido a que refiere tanto a los reordenamientos económicos y productivos a nivel mundial como a las mutaciones culturales que resultan de la expansión de la sociedad de la información y de las comunicaciones (CEPAL, 2007, pág. 17). En suma, alude a factores económicos, culturales, políticos y éticos. También refiere tanto a los mecanismos de inclusión social existentes en una sociedad o región (como el empleo, la política social, la educación y la salud) como a las valoraciones de los sujetos respecto de su pertenencia e inclusión en una sociedad dada. O sea, tanto a elementos objetivos como subjetivos.

Ahora bien, este concepto es laxo y tiende a usarse indistintamente para referirse a procesos muy diversos. Un riesgo inherente es que al desagregarse (con vistas a aplicarlo), puede fácilmente convertirse en un tentador receptario acerca de cómo “medir” la cohesión social a través de “21 cómodos indicadores” que nos permitan identificar cuán lejos o cerca estamos de la deseada panacea, pero que no nos den información acerca de cuáles son los obstáculos a remover para alcanzar esa meta.²

En definitiva, el renovado impulso que tuvo la noción de *cohesión social* tiene un origen político, no teórico. El término surgió con fuerza en el marco del Tratado de la Unión Europea (UE) de 1992 –conocido como Tratado de Maastricht– y se asocia estrechamente con un sentido supranacional que busca evitar que se generen brechas sociales dentro de cada país y entre los países de los Estados miembros de la UE.³ El debate surgió en coordenadas temporales y geográficas específicas y el término se resignificó en ese contexto. Se definieron indicadores comunes a nivel europeo que midieran resultados sociales más que hacer hincapié en los medios a través de los cuales erradicar los potenciales resultados negativos que pudieran arrojar esos indicadores ni ahondar en el diagnóstico de sus causas.

No hay duda de que trasladar este proceso de diagnóstico a los diferentes países de la región puede ser sumamente útil. Pero América Latina no es

Europa. Sin duda, la manera en que se decida medir la cohesión social y la información que arroje este acercamiento brindarán información prioritaria acerca de la situación reinante en relación con el empleo, la salud, la educación y el ingreso. Sin embargo, el peligro es doble: 1) no adecuar los indicadores a las características de cada país de la región y 2) no profundizar en las causas que generan esta mayor o menor cercanía al ideal en cada uno de los indicadores.

La pregunta clave, entonces, es cómo trasladar este debate a América Latina sin caer en la tentación de copiar los *indicadores de Laeken* acríticamente, sin profundizar en la comprensión de las causas de esos resultados, así como en las peculiaridades de la región y de cada uno de los países que la componen.

El debate en América Latina debe ser entendido de acuerdo con la problemática, historia, entramado político-institucional de cada país de la región y de la particularidad de esta última como tal. Mientras que la UE ha logrado un alto nivel de desarrollo económico, AL se ha mantenido con diversos grados y modalidades de atraso. En la globalización, el gran desafío europeo ha sido mantener, simultáneamente, una economía competitiva y un alto grado de justicia social (CEPAL, 2008, pág. 9). En cambio, el desafío para AL es complejo: es la región con más desigualdad del mundo y la pobreza es un problema que no cede. No hay dudas de que esta problemática se convierte en una de las amenazas principales para el logro de la cohesión social, en cualquiera de sus acepciones.

II. Pobreza y cohesión social

Desde los inicios del siglo XXI, América Latina ha estado caracterizada por una persistente desigualdad, muy altos niveles de pobreza y crecientes grados de vulnerabilidad y exclusión social.

Las estimaciones disponibles para los países de la región referidas al año 2006 indicaban que en ese año, el 36,5 % de la población de la región se encontraba en situación de pobreza. La extrema pobreza o indigencia abarcaba, por su parte, el 13,4 % de la población. Con ello, el total de pobres alcanzaba 194 millones de personas, de las cuales 71 millones eran indigentes.⁴

El panorama se complica aún más cuando se reconoce que, además, no existe una sola definición de pobreza⁵ ni una única estrategia comprobada

como eficaz para reducirla. De hecho, las certidumbres teóricas sobre qué es la pobreza, la forma en que se manifiesta y cómo enfrentarla se han ido modificando sustancialmente desde la década de los años setenta (Birdsall - Székely, 2003; Galiano, 2006; Acuña - Repetto, 2007) y en los últimos años ha surgido uno de los mayores consensos entre los expertos vinculados con el tema: la coincidencia en torno a que la pobreza es un fenómeno complejo y multidimensional tanto en sus causas como en sus efectos (CEPAL, 2003; CEPAL, 2006).

Asimismo, se han probado diferentes estrategias de intervención sobre la problemática (Birdsall, 2002; Birdsall - Székely, 2003). Específicamente, las acciones llevadas adelante para enfrentar la pobreza durante la década de los años noventa en la región (en consonancia con las estrategias de reforma más generales en las que se enmarcaron) se basaron en recetas homogéneas, poco abiertas a los matices existentes entre países y dentro de cada uno.

Con esa experiencia (y precaución) en mente, en este artículo se rescatará la dimensión normativa de la noción de cohesión tomando distancia, en cambio, de su aspecto funcional (concretamente, de su operacionalización en indicadores de medición).

Definitivamente, si la alusión a la *cohesión social* refiere a la combinación de los valores que arrojen los diferentes indicadores predefinidos en un sistema organizado de diagnóstico, la aplicación de este sistema de indicadores a AL requiere, en primer lugar, de un considerable esfuerzo de adaptación metodológica a las particularidades de cada país (y de la región en su conjunto) con vistas a lograr captar cuáles son los “síntomas” del deterioro social. En segundo lugar, requiere de una identificación de las causas que provocan este fenómeno.

Es crucial diferenciar el diagnóstico que permite la elaboración de un sistema de indicadores precisos del logro de la “cohesión social” en sentido amplio. Tampoco se puede deducir de la información que brindan los indicadores una receta que se pueda aplicar homogéneamente a realidades tan diversas como las de Europa y América Latina. Esto ni siquiera debería hacerse entre los países de AL. La experiencia de la década del noventa, con sus diferentes “decálogos” económicos y sociales (entre ellos las llamadas reformas de primera y segunda generación), nos deja esa enseñanza.

En efecto, las diferentes acepciones del término *cohesión social* (o sus distintos niveles analíticos) involucran discusiones distintas que es preciso no

confundir. La *cohesión social* no es un término unívoco que se alcanza siguiendo pasos preestablecidos. No debería convertirse en una receta, puesto que aun con buenas intenciones, las recetas siguen siendo recetas.

Alcanzar la *cohesión social* o no dependerá de muchos factores. La razón es que las variables en juego que afectan la capacidad de un aparato estatal de intervenir eficazmente sobre la realidad social (tipo de sociedad civil, capacidades y características de los actores en juego, capacidades y características políticas e institucionales del aparato gubernamental y estatal, entre otros factores) variarán su valor en cada sociedad, por lo que más que perseguir una “receta universal” o “la estrategia ideal”, el propósito al preguntarse cómo alcanzar la *cohesión social* debe ser poder identificar las funciones centrales/ineludibles que deben cumplirse para reducir la pobreza y la desigualdad, mejorar las condiciones de empleo, salud y educación, entre otros, debido a que son obstáculos centrales, desde cualquier punto de vista, para alcanzar esa meta.

Este artículo se propone dar un primer paso en esta dirección y analiza algo de lo que sí puede hacerse en materia de pobreza.

III. El concepto de “pobreza” y su vínculo con el proceso de políticas públicas

Este artículo sostiene que: 1) a medida que la definición de pobreza se torna más compleja y abarca más dimensiones, para combatirla es pertinente aplicar más programas y políticas. A la vez, esto genera 2) un tipo de institucionalidad específica que resulta de la coexistencia de estas políticas y programas diversos, lo que genera un nuevo problema con estatus analítico propio: la falta de coherencia y coordinación entre políticas y programas y la ausencia de acuerdos político-institucionales apropiados en los que estos puedan apoyarse. Si cada intervención estatal tiene su propia concepción de qué es “pobreza” y cuáles sus causas, probablemente no se logre constituir una estructura de gestión integral de lucha frente a la pobreza y la lógica político institucional resultante condicione lo que se pueda hacer en el futuro en materia de combate de la pobreza.

En términos generales, la pobreza refiere a la incapacidad de las personas de llevar una vida larga y saludable, tener educación y disfrutar de

un nivel de vida decente, además de otros elementos como la libertad política, el respeto de los derechos humanos, la seguridad personal, el acceso al trabajo productivo y bien remunerado y la participación en la vida comunitaria (PNUD, 1996). Esta nueva óptica más amplia extiende, naturalmente, el número y tipo de políticas pertinentes para la reducción de la pobreza: a medida que se reconocen más aspectos de la pobreza, más políticas se tornan pertinentes y potencialmente adecuadas para su reducción.

No obstante, y dada la dificultad para medir algunos elementos constituyentes de la “calidad de vida”, el estudio de la pobreza ha tendido a restringirse a los aspectos cuantificables de la definición –y generalmente, materiales–, usualmente relacionados con el concepto de “estándar de vida”.

Este tipo de métodos de medición de la pobreza se conocen como “indirectos”, puesto que se basan en el ingreso como una aproximación al nivel de vida de las personas. Ahora bien, un factor poco estudiado es que la definición de pobreza que se elija será el motor definitorio para la selección de políticas para combatirla y generará una “institucionalidad” específica que funcionará como canal por el cual se procesarán las políticas pertinentes (Kanbur - Squire, 1999). En consecuencia, comprender las concepciones de pobreza vigentes dentro de un Estado nacional y buscar confluencias entre ellas es un elemento fundamental para lograr coherencia y coordinación en el accionar estatal.

En efecto, existen diversas interpretaciones conceptuales acerca de la pobreza y sus implicancias en materia de políticas públicas, así como diferentes trayectorias institucionales que se han llevado adelante en las dos últimas décadas para responder a esta problemática (Galiani, 2005; Repetto, 2004, 2005; Acuña - Repetto, 2007).

IV. Enfoques, conceptos y métodos de medición de la pobreza

Si bien existe cada vez mayor acuerdo en torno a la complejidad y multidimensionalidad de la pobreza, no existe una única definición. A continuación se presentan, a grandes rasgos, las principales definiciones que coexisten en la actualidad.

A. Enfoques basados en el ingreso

Este tipo de método de medición de la pobreza se conoce como “indirecto”, puesto que se basa en el ingreso como una aproximación al nivel de vida de las personas. Esto significa que no se relaciona el bienestar con el consumo efectivamente realizado, sino con la posibilidad de realizarlo (Feres - Mancero, 2001).

B. La pobreza absoluta

Este enfoque da lugar al establecimiento del método de “ingreso”, que mide los niveles de vida con referencia a una línea de pobreza que expresa el costo de una canasta mínima de “satisfactores” de necesidades básicas. El valor de la línea se estima a partir del costo de una canasta de alimentos que cubre las necesidades nutricionales de la población y que considera sus hábitos de consumo, la disponibilidad efectiva de alimentos en el país y sus precios relativos. Al valor de esa canasta se le suma una estimación de los recursos requeridos por los hogares para satisfacer el conjunto de necesidades básicas no alimenticias (CEPAL, 1990).

Se establece también una línea de indigencia que corresponde al costo de la canasta alimentaria mínima. En este caso, se define como indigentes (o extremadamente pobres) a las personas que residen en hogares cuyos ingresos son tan bajos que aunque los destinaran íntegramente a comprar alimentos, no lograrían satisfacer adecuadamente sus necesidades. Los porcentajes de hogares y población pobre e indigente se obtienen contrastando el valor mensual del presupuesto básico con el ingreso total de cada hogar, expresado en términos *per capita*.

C. El enfoque de la pobreza relativa

Según Feres y Mancero (2001), mientras que el enfoque de pobreza absoluta sostiene que las necesidades –o al menos una parte de ellas– son independientes de la riqueza de los demás y no satisfacerlas revela una condición de pobreza en cualquier contexto, el enfoque de pobreza relativa plantea que las necesidades surgen a partir de la comparación con los demás y que, por ende, la condición de pobreza depende del nivel general de riqueza.

D. Ventajas y limitaciones del enfoque basado en los ingresos

Los enfoques que intentan conceptualizar y medir la pobreza a través del ingreso presentan ventajas y limitaciones. Las principales ventajas son que las líneas de pobreza permiten medirla en todo el mundo y monitorear los cambios en el transcurso del tiempo (esto último siempre y cuando se ajusten los indicadores nacionales con una estimación común).

Entre sus principales limitaciones se encuentra el hecho de no contemplar en su medición todos aquellos servicios –tanto tangibles como intangibles– que no se adquieren en el mercado. Por ejemplo, la línea de pobreza no considera los bienes subsidiados por el Estado ni distingue entre pobreza crónica o estructural. Este último punto no es menor, dado que las políticas a implementar para uno u otro grupo pueden ser muy distintas. Por otra parte, estas medidas suponen que los ingresos serán utilizados para ciertos resultados, cosa que puede no suceder. Los hogares pueden asignar el ingreso o los alimentos a cada miembro del hogar de manera distinta.

E. Enfoques que amplían el concepto de pobreza

El enfoque basado en las necesidades básicas insatisfechas (NBI)

El enfoque de necesidades básicas insatisfechas (NBI) amplía la definición de pobreza porque considera como centrales las variables relacionadas con el acceso a los servicios básicos. Este método se diferencia de los “indirectos” de medición de la pobreza tanto en aspectos conceptuales como empíricos. En cuanto a lo primero, una diferencia importante radica en que el método “por NBI-directo” relaciona el bienestar con el consumo efectivamente realizado, mientras que el “por ingreso-indirecto” lo vincula con la posibilidad de realizar consumo (Feres - Mancero, 2001a). Entonces, el método “directo” más conocido y utilizado en América Latina es el de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Tal como se lo concibió originalmente, el objetivo del método de NBI era tener en cuenta aspectos que no se ven necesariamente reflejados en el nivel de ingresos de un hogar, aprovechando el gran potencial de desagregación geográfica que permite la información censal (Feres - Mancero, 2001a).

Según este enfoque, la pobreza es un concepto que da cuenta de una situación en la que las personas no pueden satisfacer una o más necesidades básicas y, por lo tanto, no logran participar plenamente en la sociedad. Los pobres serían aquellos cuyo consumo no alcanza el umbral de satisfacción de una o más necesidades. Las variables que se incorporan como necesidades básicas son:

- hacinamiento en el hogar,
- materiales de la vivienda,
- disponibilidad de servicios como electricidad, agua potable y servicios sanitarios,
- asistencia a un establecimiento educativo de los niños en edad escolar,
- capacidad económica del jefe del hogar según escolaridad y dependencia de los ocupados.

Al establecer umbrales mínimos en las necesidades básicas, este método estaría arrojando resultados que revelan extremos grados de pobreza (Feres - Mancero, 2001a). El principal motivo por el cual este enfoque ha gozado de una aceptación tan generalizada durante la década del ochenta se debe a que permite obtener indicadores desagregados conforme a zonas geográficas, lo que permite trazar “mapas de pobreza”.

El principal problema que enfrenta el método es cómo ponderar los diferentes indicadores que determinan las necesidades básicas insatisfechas. En América Latina, esto se ha resuelto usando el criterio de la “co-realización”, es decir, que un hogar es pobre si no alcanza al menos el umbral de satisfacción mínimo en un indicador definido. Desde ya, así como esta decisión resuelve un problema, simultáneamente genera otro puesto que conduce a la discusión acerca de si todas las necesidades tienen igual importancia. Otra limitación ha sido la comparabilidad de esta medida. En última instancia, la potencialidad del enfoque de NBI es que integra, dentro del proceso de medición, variables de satisfacción relacionadas con servicios sociales. El acceso a educación y salud, entre otros, se constituye como condicionante del fenómeno de la pobreza y pasa a complementar la definición de este concepto.

F. Los nuevos enfoques sobre pobreza que complementan el enfoque por ingresos

El enfoque de las capacidades y realizaciones y el desarrollo humano

El enfoque de las capacidades se inspira en la crítica de Sen (1984) a los enfoques de pobreza basados en medidas de ingreso. Este autor sostiene que el ingreso es un medio y no un fin. El ingreso permitiría la realización de una capacidad, pero lo esencial es poseer la capacidad en sí misma. Bajo esta mirada, la pobreza se define como la carencia de capacidades y el ingreso sólo es importante desde un punto de vista instrumental. Las realizaciones relevantes incluyen desde aspectos físicos (alimento, vestimenta y vivienda adecuada) hasta la participación en la comunidad. Lo verdaderamente importante en relación con el ingreso es la oportunidad de convertirlo en capacidades para el funcionamiento social, pero teniendo en cuenta que ellas dependen –a la vez– de una variedad de circunstancias personales (edad, género, disposición a la enfermedad e invalidez) y del medio social que rodea a la persona (característica epidemiológica, medioambiente físico y social, servicios públicos de educación y salud, entre otros) (Sen, 1995).⁶

Este enfoque ha inspirado las mediciones que realiza el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), principalmente en el ampliamente conocido Índice de Desarrollo Humano (IDH) y en el Índice de Pobreza Humana (IPH).

El enfoque del capital social

La noción de capital social tiene origen en la teoría social desarrollada por Pierre Bourdieu (1985) y fue retomada durante la década del noventa por el Banco Mundial (1998), impactando fuertemente el debate sobre políticas sociales. No existe una única definición de capital social, pero el Banco Mundial (2001) lo define como: “Las redes, asociaciones, normas y valores que les permiten a las personas actuar en forma colectiva para producir una externalidad positiva en favor de las mismas o de la comunidad”. Así pues, interesan tanto las acciones participativas como los valores de confianza y solidaridad.

Dado que se trata de un concepto relativamente nuevo, es difícil definir lo que en realidad “es” el capital social. Cuando el término se aplica a comunidades de gran envergadura, tales como países o regiones, parece significar lo obvio: los países con largas tradiciones democráticas se comportan en forma democrática y los que tienen una tradición democrática corta o ninguna se comportan en forma correspondiente. Al mismo tiempo, muchos han criticado el término “capital social” por ser una expresión que “lo abarca todo” pero que carece de claridad analítica (Solow, 1995). Sin embargo, el capital social comparte características con otras formas de capital, esto es: se agota, es renovable, requiere de inversión y produce beneficios. Al igual que el capital humano y el productivo, se considera que no es suficiente para lograr el desarrollo sostenible, pero sí que constituye un factor de cambio que mejora o complementa otros tipos de capital, de modo que establece sinergias positivas entre las “dotaciones de capital” con las que cuenta un individuo o comunidad (Banco Mundial, 2001).

El enfoque de la vulnerabilidad, la protección social y el manejo social del riesgo

Este enfoque acerca de la pobreza se asocia con los cambios ocurridos hacia finales de la década del noventa en América Latina. La mayor vulnerabilidad de la región y de sus habitantes y la insuficiencia de los mecanismos tradicionales (asistencia universalista a la población) de protección de las familias ante la urgencia de las crisis que se sucedieron en la mayoría de los países generaron la necesidad de diseñar programas de emergencia que se basaron en estos presupuestos (CEPAL, 2004).

El enfoque de la vulnerabilidad hace referencia a las condiciones de los individuos, hogares o comunidades que tienen mayor probabilidad de ser afectados de forma negativa –y que tienen menor capacidad de respuesta– ante cambios del entorno. En el contexto de los cambios estructurales realizados en las últimas dos décadas, los países realizaron varias reformas a los esquemas tradicionales de seguridad social de la región, los cuales –con pocas excepciones– continuaron brindando protección sólo a los trabajadores del sector formal. Asimismo, se aprobaron reformas laborales tendientes a adecuar la legislación laboral a un nuevo tipo de empleo de menor estabilidad. La baja generación de empleo en el sector formal y el consiguiente crecimiento de las actividades informales, cuya principal característica es

precisamente carecer de mecanismos de protección, ha mostrado la falta de un sistema de protección de ingresos que comprenda a todos los trabajadores (CEPAL, 2004).

En este contexto, las redes de protección social en América Latina funcionan como un mecanismo de articulación y ejecución de diversos programas sociales, en general asistencialistas. Este tipo de programas busca, justamente, reducir la vulnerabilidad de las familias ante las crisis. En un principio se concibieron como programas de emergencia para superar los efectos de las crisis, pero progresivamente han ido fortaleciéndose hasta adquirir carácter de permanentes ante la prolongación de las mismas. Estos programas sociales se diferencian a la vez de aquellos que forman parte de la seguridad social o del desarrollo social tradicional (Birsdall, 2002).

Ante las deficiencias de los mecanismos de protección del empleo, más orientados hacia el sector formal, se diseñaron y fortalecieron diferentes canales de provisión de ingresos para los desempleados. Se pusieron en marcha programas de empleo en obras públicas, se ofrecieron líneas de crédito a las microempresas que generaran empleo y también se concedieron descuentos en los *impuestos sobre nómina* para algunas categorías de nuevos trabajadores. Asimismo, las políticas sociales se han enfocado en la pobreza extrema, para tratar de prevenir los graves efectos que podría tener una crisis en términos de pérdidas en el capital humano, mediante la entrega de subsidios condicionados al cumplimiento de requisitos como la asistencia escolar y los controles de la nutrición y de la salud infantiles.

Hicks y Woodon (2001) distinguen al menos cinco tipos de instrumentos de protección social:

1. Programas de asistencia laboral: tienen como objetivo generar empleo mediante proyectos de obras públicas y van dirigidos a personas que se encuentran en situación de pobreza y, generalmente, se llega a ellos mediante la focalización geográfica. Ofrecen empleo por un tiempo limitado y es el gobierno el que paga el sueldo de los trabajadores mientras que, generalmente, es otro organismo el que contribuye con los materiales. Los salarios se fijan de manera que no superen el 90 % del imperante en el mercado, para que los trabajadores tengan un incentivo para retornar a empleos no generados por esta vía cuando estén disponibles.

2. Fondos de inversión social: surgen como la respuesta original del Banco Mundial a las repercusiones sociales de los programas de ajuste. Estos fondos financian programas de distinta índole, como programas de nutrición, asistencia técnica y microcrédito, además de los diseñados para suministrar infraestructura a pequeña escala. Sin embargo, no funcionan como red de seguridad propiamente dicha, dado que no se expanden durante las crisis.
3. Programas de nutrición y alimentación: asumen varias formas, entre ellas, los programas de alimentación directa que consisten en suministrar alimentos a los necesitados. Otra alternativa son los cupones para la compra de alimentos.
4. Seguros de desempleo y otros programas: en América Latina, estos programas son menos frecuentes que en los países desarrollados. La legislación laboral vigente en muchos países de la región dispone el pago de una indemnización por cese en el servicio. Esto se puede complementar con un plan de seguro de desempleo, en virtud del cual los aportes mensuales de las nóminas y/o del empleador otorgan al trabajador el derecho a recibir un pago mensual durante un tiempo limitado, cuyo monto sea lo suficientemente bajo como para no desalentar la búsqueda activa de trabajo. Sin embargo, dado que en la mayoría de los países el sector informal constituye menos de la mitad de la fuerza laboral total, la cobertura de seguro de desempleo o el pago por indemnización dista de ser completa.
5. Programas de transferencias en efectivo condicionadas: consisten en distribuir pagos en efectivo a los hogares, cuya entrega está condicionada al cumplimiento de determinadas condiciones vinculadas con el enfoque de desarrollo humano.

En suma, la existencia de estos enfoques acerca de qué es la pobreza y cómo medirla llevó a diferentes políticas y programas para combatirla que coexisten superpuestos y afectan la lógica de los procesos político-institucionales encaminados a su combate.

Por ello es que resulta imprescindible también centrar el análisis en la forma en que se distribuyen y relacionan los programas y proyectos destinados a enfrentar la pobreza (Acuña - Repetto, 2007). No sólo porque cada organismo estatal u organización no estatal que lleve adelante dichas intervenciones puede partir de una diferente definición de pobreza y de sus causas,

sino porque la suma de las partes, a la vez, generará una “arquitectura” institucional específica que se constituirá como un “filtro” ineludible para procesar cualquier programa o política destinados a combatir la pobreza.

Es necesario enfatizar que la institucionalidad del combate a la pobreza no es ajena con respecto a cómo se constituye la pobreza como objeto de política pública (Acuña - Repetto, 2007). Esto acarrea un desplazamiento del análisis estrictamente técnico hacia el terreno de lo político y conlleva la necesidad de un estudio que atienda estos dos niveles de análisis. O, dicho de otro modo, implica –al menos– el reconocimiento de que la suma de programas no hace a una política pública.

Por último, la evidencia muestra de manera inequívoca que las certidumbres teóricas sobre lo que es la pobreza, la forma en que se manifiesta y la forma de enfrentarla se han ido modificando sustancialmente desde la década del setenta (Acuña - Repetto, 2007; Galiano, 2005; Birdsall - Székely, 2003). Actualmente, en un marco crítico con respecto al impacto de las llamadas “primera y segunda generación” de reformas en la región, se desarrolla un intenso debate acerca del impacto positivo y negativo de la nueva institucionalidad que surgió en las últimas décadas para combatir la pobreza. ¿La focalización, descentralización y la participación social brindaron los prometidos frutos de mayor equidad, legitimidad, eficiencia, eficacia y transparencia? ¿Las recientes invocaciones a la coordinación y la intersectorialidad permearon acaso una nueva forma de encarar la multidimensionalidad propia de la pobreza? (Acuña - Repetto, 2007). En definitiva, ¿cuáles son los rasgos fundamentales de la lógica político-institucional del combate a la pobreza en la región? ¿Cuáles son sus obstáculos y fortalezas?

V. Los aspectos político-institucionales del combate a la pobreza

Así como se ha ido complejizando la comprensión del fenómeno de la pobreza y los métodos para definirla y medirla, también se modificó el sistema institucional y sus expresiones en políticas y programas para enfrentarla.

No se puede dejar a un lado el análisis de la incidencia que tienen los factores político-institucionales o, en otras palabras, el “marco institucional” en el diseño e implementación de las políticas y programas de combate a la pobreza y, por ende, en su efectividad como tales, si se quiere lograr

operar exitosamente sobre esta compleja problemática. La arquitectura institucional existente es un filtro ineludible por el que deberán canalizarse los programas y políticas que se diseñen.

Si tenemos en cuenta que la década del noventa dejó como herencia positivos institucionales como la focalización, la descentralización y la participación social –entre otros–, que generaron una arquitectura institucional específica y con impactos muy diversos según los distintos ministerios sociales nacionales y las diversas provincias/localidades, se hace evidente que, por ejemplo, el problema de la coordinación entre jurisdicciones y sectores se ha convertido en el nuevo desafío crítico en materia de diseño e implementación de acciones de combate a la pobreza (Repetto, 2005; Acuña - Repetto, 2007).

En los últimos años, la política social latinoamericana se ha visto inmersa en un debate común también a otras áreas de gestión pública: la importancia que para su formulación y gestión tiene el marco institucional. Cada vez queda más claro que la forma en que se distribuyen y relacionan las políticas y programas destinados a enfrentar la pobreza incide en el alcance de objetivos globales (Acuña - Repetto, 2007). No sólo porque cada organismo estatal u organización no estatal que lleve adelante esas intervenciones suele tener su propia concepción de qué es pobreza y cuáles son sus causas, sino porque la suma de las partes no conduce necesariamente a políticas y programas coordinados y pertinentes (incluyendo su alcance) con respecto al fenómeno que se proponen reducir o incluso eliminar.

En efecto, la gestión de “lo social” en general y del fenómeno de la pobreza en particular es, por definición, compleja. No se puede desconocer su aspecto político ni ignorar la extrema diversidad de programas y la complejidad de las relaciones inter-organizacionales a la hora de gestionarlos (Martínez Nogueira, 2006, pág. 79).

En consecuencia, es necesario utilizar un enfoque complementario al del estudio del gasto social y/o de la estructura administrativa exclusivamente (Repetto, 2007). Si se quiere entender la complejidad de la pobreza y lograr operar exitosamente sobre sus niveles, es fundamental analizar las características que adquiere la institucionalidad social que enmarca y condiciona el diseño y la implementación de las políticas y los programas, y su posterior impacto sobre la evolución de los niveles de pobreza (Repetto, 2005; Székely, 2006).

A. ¿Qué son las instituciones?

Las intervenciones de política pública son siempre el resultado de un complejo proceso de decisiones administrado por el sistema político. Por ello es que las instituciones políticas determinan el contexto en que se emprenden las acciones clave del gobierno en materia de reducción de la pobreza y deben ser analizadas en profundidad.

Las políticas son respuestas público-estatales a un estado de situación social en un momento y región dados. Por ello, lo que puede resultar funcional en algún punto histórico de un determinado país puede no serlo en otra región o en la misma pero en otra etapa histórica. Esta relevancia espacio-temporal nos remite a la especificidad históricamente situada de las relaciones sociales dentro y sobre las que se actúa a través de las políticas públicas, lo que pone en cuestión la validez, eficiencia y eficacia de recetas universales de política, como se señaló en la introducción a este artículo.

La opción por una política de reducción de la pobreza sobre otra es el resultado de procesos políticos. Estos procesos seleccionan los asuntos que ingresan en la agenda del gobierno (representando las preferencias de ciertos actores y excluyendo las de otros) y determinan el modo en que se deciden, implementan y evalúan las políticas y programas de combate a la pobreza.

La composición de la agenda, la formulación de alternativas de acción, las decisiones de gobierno, la implementación de esas decisiones y su evaluación posterior son objeto de disputas de las que participan distintos actores. Cada uno de ellos tiene distintos intereses y está dotado de ciertos recursos de poder. A la vez, la interacción está sujeta a reglas.

Las variables político-institucionales son aquellas que dan cuenta del marco de distribución de poder y reglas en las que tiene lugar la disputa entre los actores que inciden sobre el tema en cuestión. Por lo tanto, la disputa sobre la política de combate a la pobreza debe ser explicada en función del sistema de instituciones políticas que organizan el gobierno de esta política y las estrategias de los actores involucrados, determinadas por sus percepciones, sus intereses y sus capacidades.

Siguiendo a North (1990) y a Knight (1992), consideraremos las instituciones como reglas que estructuran la interacción de los sujetos y que son compartidas por los miembros de una sociedad. Acuña y Tommasi (1999) sostienen que en general existe consenso sobre esta definición, aunque destacan la existencia de ciertas diferencias entre escuelas de pensamiento.

En primer lugar, consideran que, de acuerdo con el pensamiento de Knight (1992), se les presta más atención a los beneficios que las instituciones le traen a la sociedad y, en consecuencia, se acentúa el rol que éstas tienen en la resolución de problemas de acción colectiva.

En segundo lugar, Acuña y Tommasi (1999) señalan que otro foco de atención en la definición de instituciones es aquél que pone el acento en su efecto redistributivo y en el conflicto inherente a esos efectos.

En un intento de superar esta dicotomía entre coordinación y resolución de conflictos, los autores proponen entender las instituciones como reglas que apuntan a resolver problemas tanto de coordinación como de conflictos distribucionales. Nos dicen que tienden a solucionar problemas de coordinación estabilizando las expectativas sociales por medio de la provisión de información y sanciones, estructurando –de esta forma– comportamientos en una dirección que resulte en equilibrio. Las instituciones, formales e informales, distribuyen –a su vez– probabilidades diferenciales para que los distintos actores y sectores sociales y políticos realicen sus intereses y alcancen sus objetivos, estableciendo estructuras de incentivos para el comportamiento de los actores, por lo que constituyen la organización social del poder político. Las instituciones son, bajo esta mirada, parte de los determinantes de las capacidades y comportamientos de los actores intervinientes, así como parte de los comportamientos de actores excluidos o de la ausencia de comportamiento de sectores sociales que no resuelven sus problemas de acción colectiva, por lo que no alcanzan la condición de actor (Acuña - Repetto, 2001). Las instituciones regulan el accionar de los sujetos a la vez que son su resultado.

Los actores, en consecuencia, son también claves para el análisis puesto que, bajo este enfoque, el proceso político es resultado de la articulación de los diversos comportamientos desplegados por el conjunto de actores individuales y colectivos intervinientes. La intencionalidad de los actores, que se encuentra en las raíces u orígenes de un proceso y no en su culminación, sólo puede ser explicada a partir de la comprensión de la forma en que las instituciones o incentivos influyen sobre el actor. Los autores sostienen que una misma estructura de incentivos puede resultar en comportamientos diversos en función de otros incentivos en los que el actor puede estar simultáneamente inmerso con sus intereses, recursos e ideologías (Acuña - Repetto, 2001, 2007).

Las instituciones, formales e informales, constituyen la organización social del poder político, dado que afectan las capacidades de los grupos sociales para defender sus intereses de dos maneras: 1) estructuran para los distintos grupos sociales afectados incentivos para resolver sus problemas de acción colectiva y 2) determinan probabilidades diferenciales entre los actores que ya resolvieron sus problemas de acción colectiva para que realicen sus intereses o alcancen sus objetivos. En este sentido, excepcionalmente una regla o institución es neutra con respecto a la definición o redefinición de la organización en que se distribuye el poder en una sociedad y, por ende, qué actores e intereses quedan mejor o peor posicionados para influir la definición de prioridades, diseño e implementación de las políticas públicas (Acuña, 2007).

B. Incidencia de los programas y políticas de combate a la pobreza en el proceso de *policy making*

El éxito de las políticas y programas de combate a la pobreza también se vincula con la capacidad de implementar una política que sea sustentable inter-temporalmente. En este sentido, un problema central del *policy making* democrático a la hora de diseñar las políticas de reducción de la pobreza es su falta de continuidad. La persistencia en el tiempo de las políticas es una cuestión en permanente tensión: el traspaso de poder (democrático y deseable) de un partido a otro –y el consecuente recambio de equipos técnicos–, pone en jaque algo tan necesario (y deseable) para la lógica social como su continuidad en el tiempo.

Los actores que intervienen en diferentes momentos del proceso de elaboración de las políticas son múltiples (políticos, administradores y grupos de interés, entre otros). Si estos participantes logran cooperar entre ellos para concertar acuerdos y mantenerlos en el tiempo, es probable que se desarrollen mejores políticas y que se genere mayor gobernabilidad del sistema. De acuerdo con Stein et al. (2006), el impacto de las políticas públicas depende no sólo de su contenido específico o de su orientación concreta, sino también de algunas de estas características. Por ejemplo, una política social “ideal” que carezca de credibilidad y esté implementada y aplicada de manera deficiente puede crear más distorsiones que una política de menor calidad pero estable y correctamente implementada. Por ello, la capacidad de los actores políticos para cooperar a lo largo del tiempo es un

factor determinante y crucial de la calidad de las políticas públicas y de la gobernabilidad. En efecto, ciertos aspectos importantes de las políticas de reducción de la pobreza dependen de manera fundamental de la habilidad que tienen los actores políticos para llegar a acuerdos intertemporales y para asegurar su cumplimiento, esto es, su habilidad para cooperar. En entornos políticos que facilitan tales acuerdos, las políticas sociales tienden a ser de mejor calidad, menos sensibles a los *shocks* políticos y más adaptables a las condiciones económicas y sociales cambiantes (Stein et al., 2006, pág. 20).

Existen distintos estudios que aportan muchísimo a esta discusión. Entre ellos, Machinea y Cruces (2006) resaltan los siguientes rasgos clave que funcionan como prerrequisitos de las políticas: reglas claras, objetivos concretos y continuidad de la política social; gestión eficaz, transparencia y evaluación; articulación y coordinación; participación y reclamo, dimensión territorial; capacidad de regulación e interacción con el mercado e instancias de exigibilidad de derechos. Por otra parte, Székely sostiene que una política social institucionalizada es aquella que cuenta con tres atributos deseables y complementarios entre sí: continuidad, eficiencia y eficacia (2006, pág. 5). Asimismo, se propone medir el nivel de institucionalidad de la política social en AL, en un esfuerzo nada despreciable.⁷

Evidentemente, existe un debate incipiente sobre esta problemática que merece atención. Este problema no es menor a la luz de la persistente pobreza existente en la región. Un elemento distintivo de las políticas dirigidas a los sectores de la población en situación de pobreza es la poca solidez institucional, su dependencia de las coyunturas políticas y la ausencia de una visión de largo plazo que garantice continuidad de las políticas en el tiempo. Definitivamente, estos rasgos limitan severamente el impacto de las políticas sociales, más allá del contenido específico de ellas. Este es un problema serio que requiere ser analizado en profundidad.

VI. Conclusiones

Las acciones llevadas adelante para enfrentar la pobreza durante la década del noventa (en consonancia con las estrategias de reforma más generales que enmarcaron a aquellas) se basaron en recetas homogéneas, poco abiertas a los matices existentes dentro de cada país. Como parte de esta tendencia, en América Latina se dejó de lado el reconocimiento acerca de

la importancia de las reglas políticas y los procesos de toma de decisiones en la gestión de los programas y políticas de combate a la pobreza (Repetto, 2005; Acuña - Repetto, 2007).

Con la crisis de la “primera generación” de reformas estructurales surgieron nuevos y diferentes puntos de vista y propuestas. Sin embargo, el nuevo debate –aún incipiente– acerca de la cohesión social corre el peligro de quedar subsumido dentro de una lógica que reproduce el problema de las recetas universales, aunque –ahora– a la inversa. Aun cuando se destaque el papel de la experiencia europea como fuente de diseño, decisión e implementación de políticas y programas públicos de manera inductiva, también se corre un riesgo. Si se identifica una experiencia exitosa, aun yendo de lo particular a lo general, se tenderá nuevamente a generalizarla como recomendación universal. La receta universal, de esta forma, abandona su legitimidad teórico-deductiva para reencontrarla en la inducción a partir de alguna experiencia feliz (Acuña - Repetto, 2007).

Como se señaló en la introducción de este artículo, buenas prácticas y buenas experiencias del exterior pueden efectivamente servir como importantes fuentes de aprendizaje. Sin embargo, también pueden llevar a confusiones. Algunas experiencias son trasladables de una a otra sociedad y otras, no. El riesgo es que, amparados en la legitimidad que gozan las “buenas prácticas”, se reproduzcan los errores y costos de la receta universal. Es por ello que el camino a seguir debería ser otro. Es necesario analizar buenas y malas prácticas y los resultados positivos y/o negativos que todas ellas acarreen. La cohesión social es un modo de denominar un fenómeno social dado. Es necesario reflexionar qué lo explica y qué implica en nuestras sociedades.

Notas

1. Según CEPAL, la noción de cohesión social se confunde con el concepto de capital social, entendido como patrimonio simbólico de la sociedad en términos de manejo de normas, redes y lazos sociales de confianza; con la noción de integración social, entendida como el proceso dinámico y multi-causal que posibilita a las personas participar del nivel mínimo de bienestar acorde con el desarrollo alcanzado en un determinado país; con la noción de inclusión social que alude a una forma ampliada de la integración y con la noción de ética social, que refiere a la comunidad de valores, el consenso en torno a mínimos normativos y sociales, entre otros aspectos (2007, págs. 15-16).

2. Durkheim (1982) concibe dos tipos de sociedades: el primero, más primitivo, corresponde a la solidaridad mecánica, que se caracteriza por una estructura social laxa y con poca o ninguna división en el trabajo; por el contrario, la solidaridad orgánica es de un tipo más moderno y presenta una división del trabajo mayor y más refinada. La división del trabajo es un hecho social material que indica hasta qué punto se han especializado las tareas y responsabilidades. Los cambios en la división del trabajo han sido fundamentales en la estructura de la sociedad, de modo que una sociedad caracterizada por la solidaridad mecánica se mantiene cohesionada porque sus individuos tienen conocimientos similares, mientras que una sociedad en la que prima la solidaridad orgánica se mantiene unida porque los individuos tienen distintas tareas y conocimientos, con lo que se crea una red de interdependencias, por ello la sociedad moderna se mantiene unida por la especialización de las personas y la necesidad de servicios de otras.
3. El segundo artículo del Tratado de la Unión Europea de 1992 (Tratado de Maastricht) incluye como objetivo el fortalecimiento de la cohesión social. En el año 2001, el Consejo Europeo adoptó en Laeken 18 indicadores que cubren cuatro áreas temáticas centrales: ingreso, empleo, educación y salud. Luego se actualizaron los 18 y actualmente son 21 indicadores, de los cuales 11 se centran en el ingreso, 6 en el empleo, 3 en educación y 1 en salud.
4. En particular, un elemento novedoso que aporta este concepto a la discusión instalada sobre crecimiento, pobreza y desigualdad es la importancia de incluir en el debate un componente de análisis subjetivo ligado con los comportamientos y valoraciones de los sujetos que forman parte de la sociedad (CEPAL, 2007, pág. 13).
5. La referencia al número 21 alude a los indicadores de Laeken, explicados más abajo.
6. Para alcanzar ese propósito se construyeron los indicadores de Laeken, que son indicadores de resultado que buscan medir cohesión social en relación con brechas objetivas en el campo de los ingresos, el empleo, la educación y la salud (CEPAL, 2007).
7. El enfoque utilizado para estimar la pobreza consiste en clasificar como "pobre" a una persona cuando el ingreso por habitante de su hogar es inferior al valor de la "línea de pobreza" o monto mínimo necesario que le permitiría satisfacer sus necesidades esenciales (CEPAL, 2007, pág. 3).
8. Sin pretender ser exhaustivos, cabe resaltar algunas de las características básicas de las diversas formas existentes de entender la pobreza: a) falta de ingreso; b) necesidades básicas insatisfechas; c) falta de capacidades; d) vulnerabilidad a los riesgos; y e) exclusión.
9. Esto generó la necesidad de avanzar hacia definiciones de pobreza más amplias, eclécticas e integrales que permitan, al mismo tiempo, rediseñar y validar métodos de medición pertinentes que den cuenta de la multidimensionalidad del fenómeno. Actualmente, existe consenso respecto

de la heterogeneidad de la pobreza. Se acepta que las situaciones de pobreza abarcan muchos aspectos, materiales y no materiales, ingresos, salud, carencias relacionadas con el desarrollo humano, tales como libertad y dignidad (es decir, los derechos de primera, segunda y tercera generación), donde todos estos elementos se relacionan (Braun - Chudnovsky, 2006).

10. Citado en MIDEPLAN 2004.

11. Para los detalles en profundidad, ver Székely (2006, pág. 6).

Referencias bibliográficas

- ACOSTA, OLGA LUCÍA - RAMÍREZ, JUAN CARLOS (2004). *Las redes de protección social: modelo incompleto*, Serie de Financiamiento del Desarrollo, CEPAL, Santiago.
- ACUÑA, CARLOS (2005). *Notas sobre la metodología para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional de las estrategias de reducción de la pobreza en América Latina*, Documento de Trabajo, Fundación PENT, Buenos Aires.
- (2007). *La institucionalidad de las políticas y los programas de combate a la pobreza en América Latina* (en coautoría con Fabián Repetto), Documento de Trabajo, Red de Combate a la Pobreza, BID, Washington, completado en septiembre de 2006, en prensa.
- (2007). "Understanding the Political Economy of Structural Reform: The case of Argentina" (en coautoría con Sebastián Galiani y Mariano Tommasi), capítulo del volumen *Understanding Reform in Latin America*, José M. Fanelli y Gary McMahon (comps.), Palgrave, McMillan., 2007.
- (2006). *Políticas sociales y acción local: 10 estudios de caso* (compilado con Elizabeth Jelin y Gabriel Kessler), IDES, Buenos Aires.
- (2006). *Revisando las razones e impacto de las reformas estructurales en Argentina* (en coautoría con Sebastián Galiani y Mariano Tommasi), Aportes, 17, Fundación PENT, Buenos Aires.
- ACUÑA, CARLOS - REPETTO, FABIÁN (2001). *Marco de análisis de las políticas sociales*, Documento de trabajo, CEDI, Buenos Aires.
- ACUÑA, C. - TOMMASI, M. (1999). "Some reflections on the institutional reforms required for latin america", CEDI-Fundación Gobierno y Sociedad. Working paper 20.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO - DAVID ROCKEFELLER CENTER FOR LATIN AMERICAN STUDIES (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*, Informe 2006, Editorial Planeta, Washington D.C.
- BIRDSALL, NANCY (2002). "From social policy to an open-economy contract in Latin America", Working Paper Number 21. Center for Global Development.

- BIRDSALL, NANCY - SZÉKELY, MIGUEL (2003). *Bootstraps Not Band-aids: Poverty, Equity and Social Policy in Latin America*, Institute for International Economics.
- BONVECCHI, ALEJANDRO - SMULOVITZ, CATALINA (2007). *Atender necesidades, crear oportunidades o garantizar derechos. Visiones de política social*, Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N°1. Banco Mundial.
- BRAUN, MIGUEL - CHUDNOVSKY, MARIANA (2005). *Transferencias condicionadas en efectivo como estrategia de reducción de la pobreza: un estudio comparativo en América Latina*, Mimeo. Red para la reducción de la pobreza y la protección social. Diálogo Regional de Políticas, Banco Interamericano de Desarrollo.
- CARRANZA, M. (2005). "Poster Child or Victim of Imperialist Globalization? Explaining Argentina's December 2001 Political Crisis and Economic Collapse", en *Latin American Perspectives*, 32 : 65-89 .
- CARRILLO, FERNANDO - GRUENBERG, CHRISTIAN (eds.) (2006). *Fighting Clientelism. Transparency and Participation in Targeted Social Programs*, IADB-CIPPEC.
- CEDLAS (2006). *Desigualdad y pobreza entre las regiones argentinas: un análisis de microdescomposiciones*, Documento de trabajo Nro. 39.
- CEPAL (2007a). *Panorama social de América Latina, 2007*, Santiago, Chile.
- (2007b). *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile.
- (2006). *Protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, Santiago, Chile.
- (2003). *Panorama social de América Latina 2002-2003*, Santiago, Chile.
- (1990). *Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile*, LC/L.599.
- CHIARA, MAGDALENA - DI VIRGILIO, MERCEDES (eds.) (en prensa). *Manual de Gestión Social*, Universidad de General Sarmiento/Prometeo, Buenos Aires.
- CUNILL GRAU, NURIA (2004). "La descentralización de la descentralización de la política social. ¿Qué hemos aprendido", en Gomà, Ricard - Jordana, Jacint (eds.), *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, CIDOB, Barcelona.
- (2005). La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social, ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, octubre.
- DURKHEIM, E. (1982). *La división social del trabajo*, Madrid, Akal.
- FERES, JUAN CARLOS - MANCERO, X. (2001). *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*, Serie Estudios Estadísticos y prospectivos, CEPAL, Chile.
- (2001a). *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*, Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, CEPAL, Chile.

- FISZBEIN, ARIEL (ed.) (2005). *Ciudadanos, políticos y proveedores. La experiencia de América Latina con la reforma de la prestación de servicios*, Banco Mundial, Washington DC.
- FRANCO, ROLANDO (2004). "Descentralización, participación y competencia en la gestión social", en Gomà, Ricard - Jordana, Jacint (eds.), *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, CIDOB, Barcelona.
- GALIANI, SEBASTIÁN (2005). *Políticas sociales: el rol central de la evaluación en su diseño, evaluación y monitoreo*, Documento de trabajo, Universidad de San Andrés.
- (2006). *Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento*, Serie Políticas Sociales, N° 116, CEPAL, Santiago de Chile.
- HAGGARD, S. - WEBB, S. (1993). "What do we know about the political economy of economic policy process reforms?", *The World Bank Researcher Observer*, 8 (2) 143-168.
- HICKS, N. - Q. WOODON (2001). "Protección social para los pobres en América Latina", *Revista de la CEPAL*.
- INDEC (2006). Información de prensa. Instituto Nacional de Estadística y Censos, Ministerio de Economía y Producción Secretaría de Política Económica.
- KANBUR, RAVI - SQUIRE, LYN (1999). *La evolución del pensamiento acerca de la pobreza: la búsqueda de interacciones*, Banco Mundial.
- KNIGHT, J (1992). *Institutions and Social Conflicts*, Cambridge University Press.
- LONDOÑO, JUAN LUIS - SZÉKELY, MIGUEL (2000). "Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America 1970-1995", en *Journal of Applied Economics* 3(1): 93-134.
- LORA, EDUARDO - PANIZZA, UGO (2002). Structural Reforms in Latin America under Scrutiny. Working Paper 470. Washington DC, IADB.
- LUSTIG, NORA (1999). Crisis and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics, Paper presented at the Fourth Annual Meeting of the Latin American and Caribbean Economic Association (LACEA), Santiago de Chile, October 22.
- (2001). *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*, Inter-American Development Bank, Editor, Washington.
- MACHINEA, JOSÉ LUIS - CRUCES, GUILLERMO (2006). *Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos*, Serie Informes y Estudios Especiales, N° 17, CEPAL, Santiago de Chile.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, ROBERTO (2006). "Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales", en Cortázar Velarde, Juan Carlos (ed.), *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2007). *La bisagra. Políticas sociales en acción*, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- MINUJIN, ALBERTO - KESSLER, GABRIEL (1995). *La nueva pobreza en la Argentina*, Planeta, Buenos Aires.
- NORTH, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, New York.
- OLAVARRÍA GAMBÍ, MIGUEL (2001). *Pobreza: conceptos y medidas*, Documento de Trabajo, N° 76, IAP, Universidad de Chile.
- POTENZA DAL MASETTO, FERNANDA (2002). El rol de los Consejos Federales de Educación y Salud en la elaboración de políticas sectoriales, ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales, Universidad de Quilmes-Asociación Argentina de Políticas Sociales, Quilmes.
- PNUD (1996). *Informe sobre desarrollo humano: ¿crecimiento económico para propiciar el desarrollo humano?*
- (2002a). *Informe de Desarrollo Humano 2002*.
- (2002b). *Los 18 desafíos que plantea la realidad argentina*, Buenos Aires.
- RAMÍREZ, JUAN CARLOS - PEÑALOZA, MARÍA CRISTINA (2007). “La coordinación de las políticas sociales”, en Arriagada, Irma (ed.), *Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias*, Serie Seminarios y Conferencias, CEPAL, Santiago de Chile.
- REPETTO, FABIÁN (2004). *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*, Documento de Trabajo No. I-52. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Washington, D.C.
- (2003a). *Capacidad institucional: un camino para enfrentar los desafíos de la política social*, Mimeo, INDES, Washington DC.
- (2003b). *Autoridad social en Argentina. Aspectos políticos-institucionales que dificultan su construcción*, Serie de Políticas Sociales, CEPAL, Santiago.
- (2002). *Gestión pública y desarrollo social en los '90*, Prometeo.
- REPETTO, FABIÁN - ALONSO, GUILLERMO (2006). “La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización”, en Franco, Rolando - Lanzaro, Jorge (coords.), *Política y políticas públicas*, CEPAL / FLACSO México / Ministère des Affaires Étrangères / Miño y Dávila, Buenos Aires.
- REPETTO FABIÁN - ANDRENACCI, LUCIANO (2006a). “Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía”, en Molina, Carlos Gerardo (ed.), *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo / Planeta, México DF.
- “Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina”, en Andrenacci, Luciano

- (ed.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Universidad Nacional de General Sarmiento/Prometeo, Buenos Aires.
- REPETTO, FABIÁN - POTENZA DAL MASSETO, FERNANDA (2005). "Trayectorias institucionales y políticas frente a la pobreza: los casos de Argentina, Chile y México, en *Reforma y Democracia*", *Revista del CLAD*, N° 31, Caracas, febrero.
- REPETTO, FABIÁN - POTENZA DAL MASETO, FERNANDA - VILAS, MARIA JOSÉ (2004). "Plan Jefes y Jefas de hogar desocupados en Argentina (2002-2003), un estudio de caso sobre la forma en que la política social se vincula a la emergencia política y socio- económica", en *Serie Estudios de Caso sobre Buenas Prácticas de Gerencia Social*, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES/BID), Washington DC.
- REPETTO, FABIÁN (coord.) - ANSOLABEHRE, KARINA - DUFOUR, GUSTAVO - LUPICA, CARINA - POTENZA DAL MASSETO, FERNANDA (2001a). *Transferencia educativa hacia las provincias en los años '90: un estudio comparado*, Documento de Trabajo N° 57, CEDI/SOPHIA, Buenos Aires.
- SEN, AMARTYA (1984). "Poor, Relatively Speaking", en *Resources, Values and Development*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- (1995). *Inequality Reexamined*, Cambridge University Press, Cambridge, Mass.
- SHEPSLE, KENNETH (2003). "Acuerdos políticos en los marcos institucionales", en Goodin, Robert (ed.), *Teoría del diseño institucional*, Gedisa, Barcelona.
- SISTEMA DE INFORMACIÓN, EVALUACIÓN Y MONITOREO DE PROGRAMAS SOCIALES (SIEMPRO), CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES (1996-2002). Información sobre la evolución de la oferta de programas sociales orientados a la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social, años 1996-2002, Ministerio de Desarrollo Social, Buenos Aires.
- SOLIMANO, ANDRÉS (2005). "Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales", en *Revista de la CEPAL*, N° 87, Santiago de Chile, diciembre.
- SOLOW DASGUPTA, P. - SERAGELDIN, I. (eds.) (1995). *Social Capital: A multifaceted Perspective*, Washington D.C., World Bank.
- SPILLER, PABLO - TOMMASI, MARIANO (2001). *The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina*, Documento de Trabajo N° 58, CEDI, Buenos Aires, noviembre.
- STEIN, ERNESTO - TOMMASI, MARIANO - ECHEVARRÍA, KOLDO - EDUARDO, LORA & MARKE PAYNE (comps.) (2006). *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*, BID, David Rockefeller Center for Latin American Studies - Harvard University & Planeta, Boston y Buenos Aires.

- SULBRANDT, JOSÉ - LIRA, RICARDO - IBARRA, AMÉRICO (2001). "Redes interorganizacionales en la administración pública", en *Reforma y Democracia*, Nº 21, Caracas, octubre.
- SULBRANDT, JOSÉ - NAVARRETE, NATALIA - PIERGENTILI, NATALIA (2006). "Formas organizacionales que facilitan la entrega de servicios sociales", en Cortázar Velarde, Juan Carlos (ed.), *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- SVAMPA, MARISTELLA (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Taurus, Buenos Aires.
- SZÉKELY, MIGUEL (2006). *Midiendo el nivel de institucionalidad de la política social en América Latina*, PNUD, México D.F.
- SKOUFIAS, E. (2005). *PROGRESA and Its Impacts on the Welfare of Rural Households in Mexico*, Research Report 139. International Food Policy Research Institute Washington, DC.
- TOKMAN, VÍCTOR (2006). *Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social*, Serie Financiamiento del Desarrollo Nº 170, CEPAL, Santiago.
- (2003). "Hacia una visión integrada para enfrentar la inestabilidad y el riesgo", en *Revista de la CEPAL*, Nº 81, Santiago.
- TSEBELIS, GEORGE (1998). "La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo", en Saiegh, Sebastián - Tommasi, Mariano (comps.) *La nueva Economía Política: racionalidad e instituciones*, EUDEBA, Buenos Aires.
- VILLATORO, PABLO (2004). *Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias*, Serie Políticas Sociales, CEPAL.

RESUMEN

Este artículo reflexiona acerca de cómo la persistencia de la pobreza en América Latina puede convertirse en un obstáculo clave para alcanzar mayor cohesión social. Enfatiza la importancia de no realizar traslados acríticos de debates que nacieron en el seno de la comunidad europea a América Latina sin revisar su pertinencia y sin ahondar en las causas que generan la falta de cohesión social en la región. Por último, propone analizar una de las causas sobre las cuales sí es posible incidir para mejorar las intervenciones de política pública en materia social; esto es, en la identifica-

ción de la importancia de las reglas políticas y los procesos de toma de decisiones en la gestión de los programas y políticas de combate a la pobreza y en su influencia en la efectividad de estos últimos para solucionar el problema.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXV - N° 2 - Junio, 2008

Sistema de pensiones en Chile: reformando la reforma*

Andras Uthoff

I. Introducción

En 1981, el régimen militar instauró en Chile una reforma al sistema de pensiones que fue catalogada como estructural, por cuanto cambiaba la forma de definir las prestaciones desde esquemas de beneficios definidos a esquemas de contribuciones definidas y también su régimen de financiamiento, desde uno basado en el reparto hacia otro basado en la capitalización en cuentas individuales. Igualmente, facilitó la participación del sector privado en la gestión financiera de los fondos y limitó la participación del Estado a la regulación y supervisión del sistema, así como al alivio de la pobreza en la vejez.

A partir de esta experiencia, muchas veces promovida por instituciones internacionales, se inició –aunque con variantes– una ola de reformas estructurales, primero en América Latina (Uthoff, 2006) y luego en

* El presente artículo es una versión actualizada del paper titulado “La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes”, publicado por CEPAL en julio de 2001.

ANDRAS UTHOFF

Ingeniero comercial de la Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Maestría en Economía. Doctor en Economía (Universidad de California, Berkeley). Trabaja desde 1990 en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Desde el año 2005 es oficial a cargo en la División de Desarrollo Social.

muchas de las economías en transición de Europa del Este. Se presumía que los cambios en el diseño de los sistemas de pensiones superarían sus falencias tradicionales para hacer frente a cambios demográficos, los riesgos asociados a la administración financiera de los fondos, la portabilidad de derechos y obligaciones, y la sub-declaración y evasión, entre otros.

Pasados 25 años de la experiencia chilena, las actuales autoridades del gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) han iniciado un proceso de reforma de la reforma, con base en un descarnado diagnóstico, que además responde a un descontento de la ciudadanía, ya que gran parte de las falencias continúan a pesar de algunos cambios que se han realizado (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006).

Esta presentación sitúa esta experiencia en el contexto más amplio de la cohesión social, por cuanto confronta la experiencia con los principios de solidaridad y de eficiencia con que deberían diseñarse estos sistemas de protección social.

Con el objeto de mejorar el financiamiento y el acceso de las personas a las prestaciones previsionales, la reforma de 1981 identificó el empleo formal como única vía de acceso al sistema y colocó un excesivo énfasis en mecanismos de incentivos que al estrechar la relación entre aportes y beneficios, privilegiaron la eficiencia y las ganancias privadas en detrimento de la solidaridad.

Pero el sistema reformado no sólo fue una transición desde un sistema de reparto a otro de capitalización individual, sino que ha implicado un alto costo para el fisco. Tampoco ha mostrado resultados en materia de aumentos de cobertura; se anticipa que, una vez en régimen, más del 50 % de los trabajadores quedará desprotegido o podrá ser elegido para la cobertura estatal durante la vejez. La eficiencia del sector privado en la administración de los fondos tampoco se ha reflejado en menores comisiones para los afiliados. Finalmente, los efectos indirectos sobre el desarrollo del mercado de capitales, el ahorro, la inversión y el crecimiento son ambiguos.

A la postre, los ciudadanos afiliados al sistema no sienten que el desarrollo institucional logrado a partir de la reforma de 1981 constituya un esquema bajo el cual ellos y sus familias se sientan protegidos contra los riesgos de vejez, de invalidez y supervivencia. Por el contrario, el sistema les transfirió una mayor sensación de vulnerabilidad, al no explicitar derechos exigibles y garantizables. Asimismo, la incertidumbre laboral se transmite en su totalidad a la capacidad de los trabajadores para cumplir

con las obligaciones que les otorgan derechos, como consecuencia exclusiva de su capacidad de ahorro y de los riesgos financieros que asumen en forma individual.

La reforma resultó excluyente y, por el hecho de haber sido diseñada sin debate parlamentario, no es representativa de la ciudadanía. Lograr ambos objetivos: que la capacidad de protección sea un derecho de la ciudadanía y que esta se sienta representada por la institucionalidad desarrollada, constituyen las tareas de la reforma que se plantea proponer el gobierno de la presidenta Bachelet. Para ello se encuentra en marcha un proceso que contempló la conformación de un consejo asesor presidencial que realizó consultas a la ciudadanía, emitió un informe y lo entregó a la Presidenta, quien junto a sus ministros y equipos técnicos elabora un proyecto de reforma para ser debatido y aprobado en el Parlamento. Este documento da cuenta de algunos de los avances del planteamiento.

II. ¿Por qué una reforma al sistema de pensiones?

Como parte del sistema de protección social, los sistemas de pensiones se diseñan para dar cumplimiento a un contrato social que permita, entre otros elementos, establecer derechos y obligaciones para que la ciudadanía se sienta protegida ante los riesgos de invalidez, vejez y muerte. Es usual distinguir dos funciones sociales: aquella de homogenizar el consumo a lo largo del ciclo de vida y la de prevenir la pobreza en la vejez. Ambas pueden realizarse a partir de obligaciones de ahorro mediante contribuciones relacionadas con los ingresos durante la vida activa para recibir a cambio derechos en la forma de pensiones y jubilaciones durante la vejez. En el primer caso, para homogenizar el consumo transfiriendo ahorro desde los años activos hacia los años pasivos de una persona. En el segundo caso, debe identificarse una fuente de financiamiento solidaria para prevenir la pobreza en la vejez.

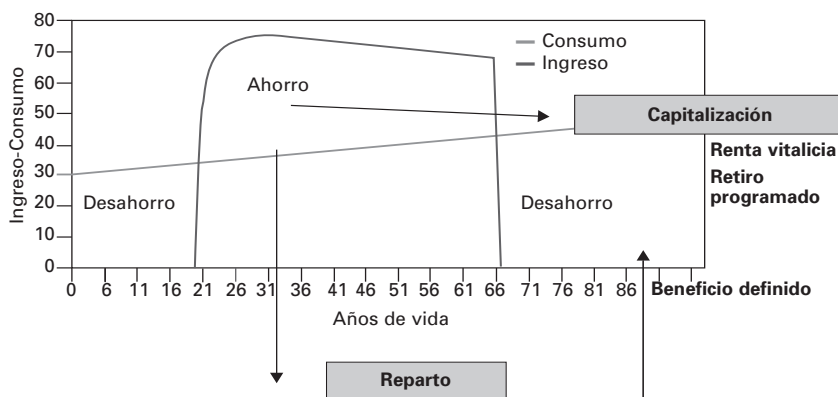
Por su parte, la reforma de 1981 en Chile transformó el sistema de pensiones en una suma de contratos individuales mediante las siguientes opciones (República de Chile DL 3500, 1981).

- El sistema se definió como contributivo; para la participación a título individual existe la obligación de contribuir a su financiamiento.

- Los derechos serán un conjunto de prestaciones en la forma de pensiones y jubilaciones, que se definen sobre la base de los aportes contributivos realizados.
- La administración financiera de las contribuciones se realiza mediante la capitalización en cuentas individuales y de propiedad de los afiliados.
- La administración financiera de los fondos acumulados se delega a instituciones privadas de giro exclusivo, llamadas administradoras de fondos de pensiones.
- Para prestaciones de invalidez y supervivencia se contrata un seguro colectivo.
- El Estado permanece como responsable de regular y supervisar el sistema y, adicionalmente, garantizar prestaciones mínimas a aquellos elegibles (20 años de contribuciones), así como prestaciones asistenciales conforme lo permitan las cuentas fiscales.

Como se ilustra en el Gráfico 1, en lo esencial cambió el sistema contributivo: de múltiples cajas que operaban bajo regímenes de reparto con prima media escalonada, hacia otro, también contributivo, de capitalización en cuentas individuales. Los principales cambios incluyen la modalidad de las prestaciones, desde una de beneficios definidos (una tasa de reemplazo de las últimas remuneraciones que aumenta con los *años* de contribución) hacia otra de contribuciones definidas (un retiro programado o renta vitalicia que aumenta con el *monto* capitalizado: el ahorro individual). También se modificó el régimen de administración financiera, desde uno de reparto (donde las contribuciones se utilizan para pagar prestaciones y para un fondo de reserva, con el compromiso de que las futuras generaciones aportarán contribuciones para las prestaciones de los hoy contribuyentes) hacia otro de capitalización en cuentas individuales, donde las contribuciones se acumulan en una cuenta de ahorro que se capitaliza al invertir las en el mercado financiero. Otro cambio importante fue la incorporación de participación privada en la gestión del sistema, sobre todo en las funciones de comercialización, administración de cuentas, administración financiera y aseguramiento.

GRÁFICO 1
Ingreso y consumo a lo largo del ciclo de vida



Fuente: Uthoff, 2006.

Existen cuatro factores fundamentales para la ciudadanía que surgen del tránsito desde un sistema a otro. En primer lugar, el alto costo de la transición, que implica la necesidad de disponer de recursos fiscales para pagar las pensiones en curso de pago, reconocer las contribuciones de los que se trasladan al nuevo sistema y que contribuyeron al antiguo, y financiar las prestaciones de las garantías que se hacen explícitas. Segundo, las modificaciones en la calidad de la cobertura tanto en términos de la población cubierta por el sistema como del nivel de las prestaciones que recibirán. Tercero, la eficiencia de la nueva industria que administra los fondos de pensiones, de modo que los afiliados reciban el mayor retorno financiero neto por sus esfuerzos de ahorro. Finalmente, la calidad de los inversionistas institucionales por construir una cartera segura y rentable y que aporte al desarrollo del país proveyendo ahorro de largo plazo.

III. Resultados de la reforma de 1981

Los resultados en torno a estos factores han sido decepcionantes, especialmente desde la perspectiva de la percepción de la ciudadanía. El tránsito de un sistema a otro significó elevar el déficit previsional corriente en más de 2,5 puntos del PIB por un lapso de 25 años transcurridos desde la

implementación de la reforma. Es de esperar que este déficit continúe elevado y su trayectoria dependerá del nivel de las prestaciones garantizadas así como del número de personas que califican para acceder a ellas. Un aumento del déficit previsional corriente presiona sobre el presupuesto fiscal y demanda ajustes presupuestarios que, en su oportunidad, significaron recortes en otros programas sociales, en educación, en salud y en vivienda.

Las personas han encontrado dificultades para participar del sistema. En efecto, su carácter contributivo vinculado a la condición laboral del afiliado excluye a todo aquel que no tiene empleo; o bien el acceso puede tener lugar en condiciones precarias, tanto por los niveles de ingreso como por la inestabilidad laboral.

Las cifras que reporta el gobierno luego de 25 años de operación indican que del total de afiliados, aproximadamente un 45 % podrá autofinanciarse una pensión, un 5 % adicional podrá acceder a un prestación mínima garantizada por el Estado y un 50 % de ellos no tendrá ningún derecho, excepto a hacer un retiro programado de sus pequeños ahorros y eventualmente acceder a una prestación asistencial. En definitiva, la mitad de los afiliados no tiene certeza sobre sus ingresos en la vejez y han debido asumir al participar del sistema, en adición a los riesgos de invalidez y muerte, los riesgos económicos –asociados a la vulnerabilidad en el mercados de trabajo–, los riesgos financieros –asociados a la volatilidad de los mercados de capitales– y los riesgos demográficos –asociados a los cambios en su expectativa de vida al momento de retirarse–. Esto resulta de la precariedad en el empleo, lo que hace que los afiliados sean incapaces de mantener un volumen de aportes que les permita ahorrar lo suficiente como para beneficiarse del sistema. De hecho, se estima que en promedio, los hombres solo pueden aportar 6 de cada 10 meses y las mujeres, 4 de cada 10 meses, dado lo cual una gran mayoría no tiene los incentivos para acumular los 240 meses que los hacen calificar para una prestación mínima garantizada por el Estado.

Igualmente perjudicial ha sido para el afiliado la dificultad de las autoridades para contener las comisiones cobradas por las administradoras de fondos de pensiones como consecuencia del mercado oligopólico en que operan. Durante gran parte de la historia del sistema desde su creación en 1981, los afiliados han sido perjudicados por la asimetría de información con que han debido enfrentar la fuerza de venta de las administradoras, y tomaron decisiones que no siempre les fueron provechosas. Con el agravante de que esta competencia por afiliarlos jamás se tradujo en rebajas significativas de las comisiones que se les

cobraban por los servicios de administración financiera de sus ahorros. En efecto, las enormes economías de escala con que las administradoras pueden operar para la atención de público y administración de cuentas les permitieron sobrevivir a partir de estrategias comerciales costosas, no se tradujeron en rebajas de comisiones y mermaron la rentabilidad neta de los fondos depositados. De hecho, las administradoras iniciales fueron 12, luego aumentaron a 22 y actualmente sólo quedan 6. Los gastos de comercialización fueron fácilmente traspasados a los afiliados, quienes experimentaron una pérdida de rentabilidad en sus cuentas individuales del orden de 30 % del fondo administrado. En muchos casos esta pérdida fue mayor para los afiliados de más bajos ingresos debido a la existencia de comisiones fijas y no proporcionales al ingreso.

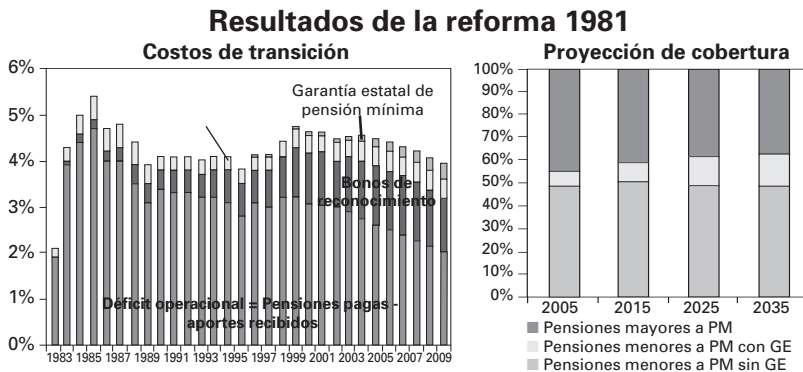
Finalmente, el éxito del sistema ha descansado en un amplio desarrollo de inversionistas institucionales, en el que se combinan la experiencia de los ejecutivos de las administradoras con la evolución de la regulación y supervisión realizada por la Superintendencia de Pensiones. En general no hay mayores reparos acerca de la forma en que esto ha ocurrido, pero constituye la parte más oscura de la asimetría de información, en la cual los afiliados actúan con total desinformación. Al existir separación de patrimonios entre el negocio de la administradora y el fondo que esta administra suele ocurrir que las rentabilidades asociadas al negocio no se relacionan con las rentabilidades que observan las cuentas individuales. Así se genera un gran descontento en la sociedad civil, toda vez que la rentabilidad de las primeras ha sido siempre onerosa aun en años en que la rentabilidad de las cuentas individuales ha sido baja y hasta negativa.

IV. Recuperando la cohesión social en el sistema de pensiones chileno

Dados estos resultados, la sociedad civil ha evaluado mal tanto las administradoras de pensiones así como el sistema de pensiones. La sociedad civil no se siente protegida frente a los riesgos de invalidez, vejez y supervivencia, ya que para participar de un mecanismo de protección contra estos riesgos, el diseño del sistema en 1981 les transfería los riesgos económicos, financieros y demográficos, de modo que se daba la contradicción de que, participando en un sistema de protección social, nadie tenía garantía de una vejez digna.

Esta creciente disconformidad, así como la producción de un gran número de diagnósticos negativos sobre los resultados del sistema, llevó a los candidatos de las elecciones presidenciales de 2005 a proponer reformas al sistema desde sus distintas perspectivas. Tanto en su programa de gobierno como en sus primeras acciones, la presidenta Michelle Bachelet inició un proceso –actualmente en curso– de importantes consultas a la ciudadanía, deliberación técnica, propuestas de cambios y nuevo proyecto de reforma.

Es importante destacar que con la convocatoria de un Consejo Asesor de la Presidencia, se buscó responder a las preocupaciones e interrogantes de los chilenos con respecto a sus condiciones de vida en la vejez futura. Este Consejo tenía el objetivo más técnico de adelantarse a los posibles problemas que el sistema previsional chileno pudiese presentar, con el fin de adaptar o rediseñar el modelo de acuerdo con el entorno económico, social, cultural y político que se proyecta para los próximos años.



Rentabilidad de la cuota y de las cuentas

Rentabilidad real anual de la cuenta individual (Boletín 171)

Fondo tipo C

Períodos

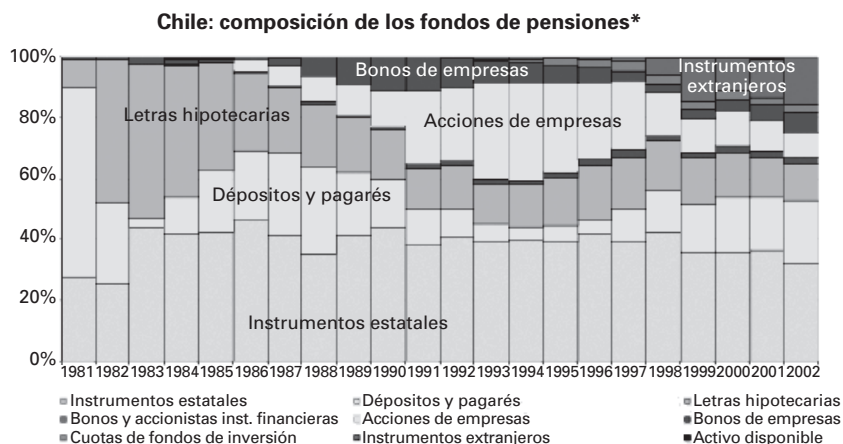
Períodos	Ingreso imponible					Cuota
	\$111.200	\$167.441	\$251.162	\$502.324	\$1.004.647	
Ene. 02 a dic. 02	2.05	2.12	2.16	2.21	2.23	2.98
Ene 00 a dic. 02	3.67	3.74	3.79	3.84	3.87	4.71
Ene. 97 a dic. 02	4.4	4.46	4.5	4.54	4.57	5.55
Ene. 91 a dic. 02	6.14	6.19	6.22	6.25	6.27	8.18
Jul. 81 a dic. 02	6.82	6.92	6.98	7.05	7.08	10.3

Rentabilidad real anual de la cuenta individual (Boletín 177)

Fondo Tipo C

Períodos

Períodos	Ingreso imponible					Cuota
	\$115.648	\$169.200	\$253.800	\$507.600	\$1.015.200	
Ene. 03 a dic. 03	9.65	9.71	9.76	9.8	9.83	10.55



Con la asesoría técnica de instituciones de investigación y del Gobierno, el Consejo consolidó un diagnóstico de la situación actual del sistema previsional chileno; identificó debilidades y fortalezas del sistema; delineó los desafíos pendientes en relación con el sistema de pensiones; y elaboró propuestas tendientes a mejorarlo. En este proceso, la ciudadanía participó mediante audiencias con el Comité Asesor, las cuales no sólo incluían una entrevista para el intercambio de opiniones, sino que se estableció una instancia dentro del informe del Consejo donde sus planteamientos quedaran reflejados.

Debe destacarse que este Informe del Consejo, elaborado en el primer semestre de 2006, contiene opiniones y propuestas sobre la reforma previsional, pero no compromete las decisiones que pueda tomar el Ejecutivo sobre la materia ni los pronunciamientos que pueda adoptar el Congreso Nacional. Sin embargo, cuando se revisa el mandato bajo el cual fue convocado, se encuentra implícita la necesidad de modificar las reglas mediante las cuales opera el sistema. En particular, reconstruir un marco de derechos, obligaciones y garantías para generar conciencia de los riesgos de una vejez desprotegida, garantizar mayor justicia en la retribución de los ahorros, reconocer el aporte que se hace desde el trabajo remunerado y no remunerado, y elevar la confianza en las instituciones públicas y privadas que invierten ahorros y administran beneficios.

Para resumir los resultados de la propuesta cabe distinguir tres elementos fundamentales que la atan a un concepto de cohesión social, en oposición al de apropiación individual de contribuciones y prestaciones que caracterizaba el sistema de la reforma de 1981.

- En primer lugar, establece un mecanismo claro mediante el cual se minimice el riesgo de la pobreza en la vejez mediante la definición de derechos explícitos, garantizados y exigibles. En particular, se propone desligar el acceso de la condición de ejercer un trabajo remunerado. Reconoce que el aporte a la sociedad y por el cual se acumulan derechos jubilatorios se hace desde el trabajo remunerado y no remunerado. Esto se realiza mediante un pilar solidario, al cual se accede sin necesidad de haber contribuido, sino por la condición de ciudadano y adulto mayor. Este pilar ya no es parte de una política asistencial, sino que forma parte integral del sistema, en forma complementaria al pilar contributivo.
- En segundo lugar, le da viabilidad financiera a los diferentes componentes del sistema, mediante la definición de los niveles y las fuentes de financiamiento, tanto de naturaleza contributiva como no contributiva, y sus respectivos mecanismos de solidaridad. Se trata de conciliar el principio de equivalencia de los contratos individuales con el principio de solidaridad. Mientras la equivalencia en un contrato individual en cuentas de capitalización se ha realizado igualando el valor presente de las prestaciones con el valor presente de las contribuciones al momento del retiro, la solidaridad requiere de subsidios cruzados desde personas jóvenes a ancianas; desde ricos a pobres, o desde sanos a inválidos. El documento opta por apoyar dentro de la Ley de Responsabilidad Fiscal del Gobierno la creación de un régimen presupuestario que dé cuenta con transparencia de los compromisos fiscales con el sistema previsional, bajo la forma de un Fondo Solidario de Pensiones encaminado a darles sustento actuarial a los compromisos ocasionados por las garantías explícitas, pero financiado exclusivamente sobre la base de rentas generales. Existe, no obstante, la particularidad de que ambos componentes –solidario y contributivo– se integran y las prestaciones subsidiadas vienen a complementar en forma decreciente a las contributivas, hasta un punto en que estas últimas

- superan el equivalente a una prestación socialmente aceptada.
- En tercer lugar, propone un nuevo marco institucional, mediante el cual se pretende generar conciencia individual y social de los riesgos de una vejez desprotegida, garantizar mayor justicia en la retribución de los ahorros y elevar la confianza de los actores en las instituciones públicas y privadas que invierten ahorros y administran beneficios; asimismo, velar por la retribución justa al aporte de las personas a la sociedad. Para ello se propone unificar en una sola institución pública –la Superintendencia de Pensiones– la regulación del sistema previsional civil, incluyendo tanto su pilar solidario como contributivo y voluntario. Esta Superintendencia se estructuraría con base en intendencias especializadas en cada uno de los pilares que integrarán el sistema; requeriría de un marco institucional que garantice su profesionalismo y autonomía. Igualmente, se propone asignar la administración del nuevo pilar solidario a una institución pública –el Instituto de Previsión Social– formada a partir del actual Instituto de Normalización Previsional (INP), bajo la supervisión de una de las intendencias especializadas de la Superintendencia de Pensiones. Sugiere también crear un comité de usuarios del sistema en el que estén representados los trabajadores, los pensionados y los administradores, con la responsabilidad de expresar la opinión de actores sobre la marcha del sistema, monitoreando el cumplimiento de las metas de la reforma y orientando las estrategias de educación, difusión y comunicación hacia los afiliados. También se sugiere crear un consejo técnico de inversiones, que recomiende las modificaciones a los límites de inversión, formado por cinco integrantes de perfil técnico. Dentro de estos desarrollos institucionales que propone el consejo cabe destacar, finalmente, la creación de un fondo para la educación previsional, financiado con aportes de las administradoras de fondos de pensiones y del Estado, destinado a desarrollar iniciativas de promoción, difusión y educación del sistema previsional mediante mecanismos concursables, y supervisado por el comité de usuarios.

V. Conclusiones

El Informe del Consejo destaca la necesidad de renovar el contrato de la ciudadanía con la seguridad social. Para ello, señala la imperante necesidad de “reconstruir el marco de derechos, obligaciones y garantías institucionales de manera que estos puedan responder de mejor manera a las necesidades de las personas de cara a los riesgos del envejecimiento y la invalidez, reconociendo los estándares cambiantes de la sociedad respecto del bienestar que puede entregar a sus miembros y las responsabilidades que puede exigirles”.

A tal efecto, reconoce que el país está en condiciones de plantearse “tres desafíos fundamentales: universalizar el derecho a la protección de la seguridad social; minimizar el riesgo de la pobreza en la vejez y transformar las pensiones en una retribución justa al aporte de las personas a la sociedad mediante trabajo productivo y reproductivo, remunerado y no remunerado”. Reconoce la necesidad de esfuerzos compartidos entre afiliados, administradores, empleadores y Estado para construir y administrar un sistema que garantice los derechos previsionales así como la integridad y eficiencia del sistema.

La propuesta no supone destruir lo ya construido, sino mejorarlo para darle al nuevo sistema autenticidad sobre la base de criterios organizadores o principios, como son los de universalidad (proteger a todos independientemente de su condición), autonomía (garantizar una situación económica digna en la vejez), equidad social (premiar igual a los que realicen similares esfuerzos contributivos por sobre las garantías solidarias), equidad de género (minimizar las brechas de beneficios entre hombres y mujeres así como reconocer derechos ciudadanos), solidaridad (establecer subsidios cruzados para proteger a los más expuestos a riesgos y excluidos), eficiencia (minimizar los costos para obtener beneficios sin distorsionar otros mercados), transparencia (mediante reglas claras sobre derechos y obligaciones), responsabilidad compartida (de todos los actores y desde sus respectivos roles que les asigna la ley sobre la marcha del sistema), sustentabilidad (mantener sus compromisos en el tiempo y hacer los resguardos intergeneracionales necesarios), complementariedad (otorgar beneficios en forma consistente con otras prestaciones de la seguridad social destinadas a mejorar la calidad de vida de los inválidos y adultos mayores).

En este sentido, la propuesta consiste en generar un pilar solidario adicional y complementario del régimen de capitalización individual existente, avanzado hacia un sistema equilibrado e integrado, distinguiendo tres pilares fundamentales: un pilar solidario, un pilar de capitalización individual contributivo y un pilar de capitalización individual voluntario. Este nuevo contrato requerirá de parte de la ciudadanía un reconocimiento de que el sistema implica demandas: un pilar solidario con fuertes compromisos fiscales, un pilar contributivo que debe incentivar y comprometer a los afiliados a mejorar su registro de contribuciones así como incorporar nuevos competidores para administrar mejor y a menor costo los fondos, y un pilar voluntario, para mejorar la calidad de las prestaciones de quienes pueden y desean realizar mayores esfuerzos.

Lograr consenso y claridad con respecto a la importancia de estas demandas para alcanzar el objetivo de una vejez digna constituye ahora el desafío político para llevar a buen término la reforma del sistema de pensiones. El esfuerzo requiere mejorar la participación ciudadana en la construcción y aceptación del sistema con el cual pretenden resguardarse de las contingencias de vejez, invalidez y supervivencia.

RESUMEN

Se presumía que los cambios en el diseño de los sistemas de pensiones superarían sus falencias tradicionales para hacer frente a cambios demográficos, los riesgos asociados a la administración financiera de los fondos, la portabilidad de derechos y obligaciones y la sub-declaración y evasión, entre otros. Pasados 25 años de la experiencia chilena, las actuales autoridades del gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) han iniciado un proceso de reforma de la reforma, con base en un descarnado diagnóstico, que además responde a un descontento de la ciudadanía, ya que gran parte de las falencias continúan a pesar de algunos cambios que se han realizado.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXV - Nº 2 - Junio, 2008

La cuestión social en la Argentina

Pablo Antonio Anzaldi

I. Concepto

En los últimos años, la expresión *cohesión social* ha relevado en gran medida –al menos entre académicos y gobernantes– términos tales como *equidad sistémica*, *desarrollo humano* y, el más politizado, *justicia social*.

El concepto de *cohesión social* omite una definición unívoca y su gran extensión se operacionaliza en una serie de dimensiones e indicadores materiales y simbólicos que convergen en brechas de bienestar entre grupos sociales e individuos (CEPAL, 2007, pág. 14). La distribución del ingreso, los mecanismos de integración y seguridad social y el sentido de pertenencia y adhesión configuran un conjunto de variables objetivas y subjetivas. La *cohesión social* remite a un sentido de comunidad que la modernidad ha transformado drásticamente y que se anhela reinstaurar, en medio del proceso de globalización, con epicentro en la economía y la técnica.

Por otra parte, el concepto de *cohesión social* recuerda las distinciones entre *solidaridad orgánica* y *solidaridad mecánica* (Durkheim, 1973, págs. 25-51), *comunidad* y *sociedad* (Tonnies, 1947), que adquieren nuevamente relevancia,

PABLO ANTONIO ANZALDI

Magíster en Ciencia Política (Pontificia Universidad Católica de Santiago de Chile, Beca Fundación Konrad Adenauer). Consultor externo de la Defensoría del Pueblo de la Nación (2003-2004). Actualmente, asesor del subsecretario de Trabajo del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Dr. Jorge Ginzo. Profesor invitado del Curso Anual para Dirigentes Políticos de la Organización Demócrata Cristiana Americana (ODCA), Santiago de Chile.

ahora auxiliadas por actualizados indicadores de variable que la metodología de investigación social permite recolectar.

Sin duda, el salto cualitativo en la consideración política del concepto está dado por el artículo segundo del *Tratado de la Unión Europea de 1992* (Tratado de Maastrich), que postula el “fortalecimiento de la cohesión económica y social”. De ahí en adelante, la expresión *cohesión social* cobró carta de ciudadanía política y recorrió un camino de precisiones conceptuales, hasta encontrar una consistente formulación metodológica en los denominados “indicadores de Laeken”.

En un conjunto de veintiún indicadores de ingreso, empleo, educación y salud, desagregados por edad y sexo, escalonados en niveles primario y secundario, los “indicadores de Laeken” constituyen una herramienta metodológica para el proceso de planeamiento, formación, medición y control de las políticas públicas.

De todos modos, los indicadores de Laeken han sido objeto de discusión, en tanto soslayan la dimensión subjetiva del concepto de *cohesión social*, entre cuyos indicadores deberían incluirse las percepciones y valoraciones de la ciudadanía frente a las políticas y los mecanismos públicos (CEPAL, 2007, pág. 35). En este sentido, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), ha diseñado un sistema de indicadores de *cohesión social* que relaciona *distancia de brecha* (ingresos, pobreza e indigencia, empleo, educación, salud, vivienda, pensiones, brecha digital), *instituciones* (funcionamiento de la democracia, instituciones del Estado, instituciones de mercado y familia), y *pertenencia* (multiculturalismo, confianza, participación, expectativa de movilidad y solidaridad social). Es un esfuerzo conceptual importante, orientado a la calidad en la elaboración y el control de las políticas de gobierno, y a la mayor información y conocimiento de las formaciones sociales nacionales.

Aunque se trata de una metodología abarcadora y por demás interesante, podemos, no obstante, abrir un interrogante acerca de la naturaleza del fundamento de la *dimensión subjetiva*. En este aspecto, el concepto de *pertenencia* presenta un carácter ambiguo, en tanto combina indicadores de identidades culturales cosificadas (*multiculturalismo*) con indicadores derivados del derecho natural moderno (*expectativa de movilidad*). Asimismo, las relaciones entre el *endogrupo* y el *exogrupo* o, más precisamente, la dialéctica *amigo-enemigo* en las relaciones interestatales sugiere el fortalecimiento de los lazos sociales en proporción directa a la magnitud de las tensiones.

Por lo tanto, en el presente artículo, recuperamos del *Magisterio Social de la Iglesia* el término *cuestión social* y adoptamos una estrategia investigativa, si se quiere, más tradicional.

En primer lugar, urgidos por la coyuntura política, trazamos un cuadro mínimo y sintético de la situación latinoamericana y argentina a los efectos de enmarcar el significado de los últimos acontecimientos.

En segundo lugar, abordamos el problema de la situación económico-política, la distribución del ingreso y la riqueza, y la exclusión social en la Argentina. En función de ello, cuestionamos el denominado por Cristina Fernández de Kirchner “modelo de acumulación con inclusión social” (*Clarín*, 20/7/2007) y ensayamos una caracterización más acorde con la evidencia empírica y la naturaleza política.

En tercer lugar, sugerimos algunas políticas públicas que deberían instrumentarse a los efectos de construir un modelo de sociedad inclusiva, económicamente sustentable.

En cuarto lugar, por último, mencionamos el problema de los fundamentos de la sociedad moderna, las tensiones entre crecimiento económico y bienestar social, y la difícil búsqueda de modelos que satisfagan los diversos aspectos de la cuestión social.

II. Situación política: Latinoamérica en la encrucijada

En declaraciones formuladas en el Foro de Reuters a comienzos de abril del presente año, el presidente de la República del Perú, Alan García Pérez, afirmó que “Sudamérica parece que se hubiera trasladado a una especie de guerra fría, así como la que enfrentó a los grandes bloques ideológicos en el siglo XX, y tenemos países que irán hacia el Pacífico, que miran hacia la inversión, y países que prefieren su mercado interno, que prefieren cerrar sus fronteras” (*El Comercio*, 4/4/2008). Entre los primeros, García Pérez ubicó a Perú, Chile, Colombia y Panamá y, entre los segundos, a Venezuela, Ecuador y Bolivia.

Las palabras y omisiones del presidente García tienen un significado político notable. En primer lugar, el empleo polémico de la locución “guerra fría” explicita la calidad del enfrentamiento político-militar real, más allá de las declaraciones y la fraseología latinoamericanista al uso. Una serie

de acontecimientos políticos fundamentan el recurso a una locución tan dramática. La declaración del presidente Uribe Vélez, que daba por concluidas las gestiones de Hugo Chávez Frías para la liberación de Ingrid Betancourt y los demás secuestrados por las FARC, abrió la caja de Pandora de la política latinoamericana. Luego del ensayo chavista de destrucción de la Cumbre Iberoamericana en Santiago de Chile a fines del año pasado, la decisión política de Uribe fue respondida con dos ofensivas chavistas, característicamente envueltas en un manto de insultos. Primero se trató de una ofensiva diplomática, a los efectos de conquistar el reconocimiento de las FARC y el ELN como “fuerzas beligerantes”, la que Uribe neutralizó con la gira europea. Y luego sobrevino una ofensiva político-militar que incluyó la movilización de tropas a la frontera con Colombia, acompañadas con una inédita retórica belicista como respuesta al ajusticiamiento de Raúl Reyes en territorio ecuatoriano.

Finalmente, el retroceso de Chávez en la reunión del grupo Río y el impresionante despliegue argumental de Uribe (hasta el punto de quebrar psicológicamente a Rafael Correa) evidenciaron lo que ya era un secreto a voces: los vínculos de Chávez y Correa con las FARC.

En segundo lugar, las declaraciones de Alan García destacan al menos la presencia de dos modelos de integración regional. Un primer modelo, encarnado en los tratados de libre comercio como herederos bilaterales del ALCA, caído en desgracia en la Cumbre de Mar del Plata (4-5/11/2005). Un segundo modelo, representado por el ALBA, en abierto desafío al anterior y apoyado en un fuerte componente de movilización político-ideológica.

En tercer lugar, es notable que Alan García omitiese nombrar al gigante sudamericano, Brasil, así como al MERCOSUR-CSN, que conformarían una tercera alternativa de integración regional. En cualquier caso, la debilidad de la política exterior de Lula se origina en la crisis política denominada popularmente “*mensalao*” (2005), que develó un mecanismo ilegal de financiamiento del equipo parlamentario del Partido de los Trabajadores, lo que afectó coyunturalmente la imagen presidencial. De ahí en adelante, el mecanismo de la Confederación Sudamericana de Naciones (MERCOSUR más Comunidad Andina de Naciones, más Chile) fundado en Cuzco (2004) entró en una vía muerta. Desde entonces, el espacio abandonado por Lula Da Silva fue rápidamente ocupado por Chávez, quien indujo la nacionalización de la industria gasífera y petrolera en Bolivia (1/5/2006), con ocupación militar de la empresa estatal brasileña, Petrobras. Evidentemente, la

ausencia de Lula en la XX Cumbre del Grupo Río (7/3/2008) y la omisión de su nombre y el de su gran país en las declaraciones de García Pérez sugieren problemas de liderazgo.

En días posteriores a las declaraciones del Foro de Reuters, Alan García denunció la injerencia de Chávez en Perú a través de las “doscientas casas del ALBA” (*El Nuevo Herald*, 16/3/2008) y del fogueo de un proceso revolucionario de signo étnico aymará que incluye a Perú, Bolivia y el norte grande de Chile.

Interesa destacar las palabras de García Pérez, puesto que clarifican el nivel de polarización existente y acaso la enormidad que se está gestando en Latinoamérica, con centro de gravedad en el arco andino. Según la distinción de Raymond Aron, la realidad política latinoamericana puede subsumirse en la categoría analítica de “sistema bipolar heterogéneo” (Aron, 1963, págs. 133-139), caracterizado por dos bloques de países enfrentados, en este caso liderados por Venezuela y Colombia –con apoyo del gobierno de Estados Unidos–, y por un componente ideológico irreductible que hace imposible la cooperación. Se trata, pues, de una modalidad estructuralmente inestable, productora de crisis política. A la espera de cualquier detonante –puede ser en torno a las FARC, a la crisis política interna del chavismo, a la crisis política argentina o a la crisis de integridad nacional boliviana–, la situación política latinoamericana se desliza a orillas de un precipicio.

¿En dónde se encuentra la Argentina de los Kirchner? No hay dudas de que no está junto al gobierno de Colombia, por el que tiene una pública antipatía.

En la Cumbre de Mar del Plata, el gobierno del entonces presidente Néstor Kirchner sostuvo una alianza con Lula, Chávez y Evo Morales en contra de la propuesta del ALCA, patrocinada por George Bush y defendida por el entonces presidente de México, Vicente Fox. La promoción de una “contracumbre” multitudinaria, organizada por sectores del gobierno kirchnerista y encabezada por Hugo Chávez y Diego Maradona en la misma ciudad de Mar del Plata puso en evidencia la alineación de Kirchner con la corriente anti-ALCA.

Por otro lado, la persistencia de la crisis diplomática y el bloqueo piquetero a la República Oriental del Uruguay, y las moderadas relaciones con los gobiernos de Sarkozy, Rodríguez Zapatero y algunos funcionarios menores del gobierno de George Bush, sugieren más bien la incoherencia como clave de la política exterior.

En todo caso, Argentina tampoco se ubica en las filas del *socialismo siglo XXI*, ya que no adhirió al ALBA, y la inconsulta nacionalización chavista de la empresa siderúrgica de capital argentino Sider (10/4/2008) lo evidencia. Más bien se ubica en un limbo geopolítico, en un *mix* conformado por la dependencia financiera-energética y la afinidad ideológica con Chávez, cuyo liderazgo sobre la izquierda kirchnerista es evidente, y la necesidad de no romper lanzas con los países occidentales democráticos, con los cuales tampoco construye relaciones estables.

III. El esquema económico-político del kirchnerismo

A. Aclaración preliminar

En el año 2007, el gobierno del presidente Kirchner intervino políticamente el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) a los efectos de manipular la información estadística en el delicado tema de la inflación, cuyo impacto sobre la pobreza e indigencia es virtualmente inmediato. Por lo tanto, la dificultad para contar con información confiable se impone por sí misma y nos compele a estimar —además de los datos oficiales— otros índices y mediciones alternativas.

Por otra parte, tanto el gobierno kirchnerista como muchos analistas suelen hablar del “modelo económico”, tanto para elogiarlo como para denostarlo. Por nuestra parte, el término “modelo” nos parece conceptual y semánticamente excesivo, ya que denota la presencia de un alto nivel de planificación y articulación de políticas públicas y sectores productivos en la generación y distribución de riqueza, lo que dista de ser cierto. Optamos, en consecuencia, por el término “esquema”, en cuanto implica una concatenación simple de pocas variables, lo que —nos parece— se corresponde con la realidad.

Por otro lado, el uso de los términos económico-político posibilita entender el vínculo entre la economía y la política kirchnerista, caracterizada por la concentración y el manejo discrecional de recursos como modalidad de construcción de poder político, en una forma eminentemente unitaria, en detrimento del federalismo histórico y constitucional argentino.

B. La economía de la post-convertibilidad

En enero de 2002, luego de cuatro años de recesión económica y declarado el *default*, en medio de una crisis política y social excepcional, la devaluación de la moneda decidida por el entonces presidente Eduardo Duhalde produjo tanto una serie de impactos traumáticos inmediatos –acaso inevitables– como un reacomodamiento de los factores productivos hacia la senda del crecimiento. Frente a todos los pronósticos, la destreza política de Duhalde posibilitó sumar el apoyo de un conglomerado de fuerzas políticas y sociales que sostuvieron con éxito el nuevo esquema económico. De este modo, a mediados de ese año, la recuperación estaba en marcha.

El gobierno del presidente Néstor Kirchner (2003-2007) heredó una economía en crecimiento, sostenida por un esquema inverso al de la convertibilidad “un peso-un dólar” de los años de Menem (1989-1999) y De la Rúa (1999-2001). En efecto, el régimen de convertibilidad con tipo de cambio bajo se sostuvo a través de la venta de dólares por parte del Gobierno, obtenidos mediante la inversión extranjera directa, mayormente vinculada a la privatización de empresas públicas, y mediante el flujo continuo de créditos externos. En cambio, el esquema económico devaluatorio “un dólar-tres pesos” se sostiene mediante un mecanismo cambiario inverso: el Gobierno mantiene la demanda de dólares para elevar su precio.

En el esquema actual, las fuentes principales de ingresos del Gobierno son la recaudación impositiva y las retenciones a las exportaciones agrícolas. Ambas componen una base estructuralmente ligada al tipo de cambio alto. La recaudación impositiva suministra el superávit fiscal para la compra de dólares, procedentes del superávit comercial. Por lo tanto, el normal funcionamiento del esquema económico implica la identidad de ambos superávits.

Sin embargo, el tipo de cambio alto es la solución y el problema al mismo tiempo. Como solución, ha generado una barrera proteccionista de la producción local potenciada por tres factores.

El primero, en contra de la tradicional teoría de Raúl Prebisch sobre “el deterioro de los términos del intercambio”, que abona una sorprendente apreciación estratégica del general Juan D. Perón formulada hace casi cuatro décadas (Perón, 1987, pág. 73), los precios de las materias primas se han elevado espectacularmente, hasta superar incluso los de los años de la Primera y Segunda Guerra mundiales.

En segundo lugar, la depreciación del dólar en relación con el euro y con el yen ha abaratado el peso argentino, atado al dólar.

Y en tercer lugar, la importante capacidad ociosa —en gran medida construida en los años 90— sirvió como factor de impulso de la producción industrial.

Estas aclaraciones nos permiten ejercitar el análisis crítico de los argumentos del Gobierno, que sostiene apreciaciones auto-referenciales infundadas.

En su discurso de asunción presidencial, Cristina Fernández de Kirchner proclamó que “este nuevo modelo económico de matriz diversificada, de acumulación con inclusión social que se ha puesto en marcha, es la clave para los tiempos que vienen; un modelo que reconoce en el trabajo, en la producción, en la industria, en la exportación, en el campo, la fuerza motriz que ha permitido que millones de argentinos vuelvan a recuperar no solo el trabajo, sino además las esperanzas y las ilusiones de que una vida mejor es posible” (*La Nación*, 11/12/2008). Más allá de los discursos, la estructura productiva argentina no se muestra tan diversificada.

Si se analizan las exportaciones argentinas en función de cuatro grandes rubros, tenemos que las manufacturas de origen agropecuario son las que más han aumentado (35,2 %), seguidas por los combustibles y Energía (27,6 %), luego las manufacturas de origen industrial (25,2 %) y, muy abajo, los productos primarios (12 %) (INDEC, 2007).

El análisis de las exportaciones por grandes rubros muestra, pues, la persistencia de una matriz exportadora con epicentro en abundantes recursos naturales y el peso relativo de las manufacturas de origen industrial, cuya desagregación evidencia la gravitación de la industria automotriz, fuertemente subsidiada, caracterizada por el ensamblaje de autopartes importadas (INDEC, 2007; CENDA, 2007).

Por otra parte, la revisión de la composición de las exportaciones y su comparación con los años 90 también confirman la inexistencia de una nueva matriz exportadora. Como entonces, los diez principales rubros de exportación se caracterizan por el bajo valor agregado, entre los que se destacan las materias primas y sus derivados: residuos y desperdicios de la industria alimentaria, grasas y aceites, petróleo crudo, semillas y cereales, carnes, etc., reproducen la modalidad tradicional de las exportaciones (INDEC, 2007; CENDA, 2007).

Si se analiza la participación de las exportaciones argentinas en relación con el comercio mundial, tenemos un modesto 3,9 %, próximo a los niveles del

año 1997 (4,1 %) y sensiblemente menor al promedio de 6 % del período 1960-1974. Si, en cambio, se compara el crecimiento acumulado de las exportaciones argentinas entre los años 2002-2005 con el de otros países latinoamericanos, el resultado es más desfavorable (Bureau of Labor Statistic, 2007; CENDA, 2007). Las exportaciones argentinas desplegaron un ritmo de crecimiento anual acumulado del 12,8 %, muy por debajo de Chile (26,1 %), Bolivia (23,7 %), Brasil (21,8 %), Ecuador (21,5 %), Uruguay (19 %), Colombia (17,9 %) y Paraguay (17,8 %).

Podemos recordar que durante el ciclo de expansión de los años 1990-1997, en cambio, las exportaciones argentinas estuvieron a la vanguardia de los países latinoamericanos, sólo debajo de México.

Tanto la revisión de las exportaciones por grandes rubros como la estimación relativa del crecimiento exportador argentino muestran que no estamos ante un nuevo patrón productivo exportador, sino más bien ante exportaciones con bajo valor agregado.

Si en lugar de enfocarnos en las exportaciones lo hacemos en el mercado interno, tenemos, sí, un fuerte crecimiento industrial acumulado entre 2002 y 2007 del orden del 60 %, que revierte una tendencia negativa surgida en el tercer trimestre de 1997 (INDEC, 2007). Ese fuerte crecimiento industrial ocupa entre los años 2002-2006 el 23,1 % del PBI, y supera el promedio de 19,2 % de los años 1993-1996, en detrimento de la construcción (que pasó del 5,8 % al 4,2 %) y del sector comercio (del 15,1 % al 11,7 %).

Si se analiza la conformación sectorial de la industria, asoma el liderazgo de la industria automotriz (26,5 %), seguida por la industria metalmecánica (16,9 %), la industria textil (16,7 %), los minerales no metálicos (15,9 %), etc., hasta un modesto 5,5 % de alimentos y bebidas (CENDA, 2007). El grupo principal de la industria está lejos de representar una novedad en la historia económica argentina y las variaciones relativas respecto de años pasados no constituyen suficiente evidencia empírica para advertir “un nuevo modelo”. Por el contrario, la industrialización moderada de la Argentina contiene límites objetivos en las condiciones cambiarias. Si se modificasen los bajos costos, la competitividad de la industria nacional se extinguiría, ya que se ubica lejos de la frontera internacional. De éste modo, el dólar caro determina bajos costos laborales, energéticos y de transporte, pero también disuade su tecnificación, al encarecer la adquisición de equipos de tecnología de punta extranjeros.

C. El problema inflacionario

Mientras que los índices oficiales manipulados sostienen que la inflación del año 2007 fue de un 8,5 %, una operación sencilla nos permite conocer la verdad de la realidad. En efecto, si se toma en cuenta el crecimiento de la recaudación del IVA en un 33 % en el año 2007 –recordemos que el IVA se calcula sobre las operaciones de compra y venta– y a esa cifra se le resta el crecimiento anual de la economía de 9 %, obtenemos el verdadero índice de la inflación del 2007, de un 24 %.

Frente a esta situación, la política de intervención del INDEC y manipulación de las estadísticas oficiales, el control de precios y la prohibición de las exportaciones de carne y trigo conforman una panoplia de respuestas de poca eficacia en el corto plazo y alta capacidad destructiva de las fuerzas productivas en el mediano y largo plazo. Como enseña la *economía política*, la reducción del volumen de la oferta se traduce en aumento del precio.

Ahora bien: ¿por qué es inflacionario el esquema económico?

El sostenimiento de una tasa de crecimiento del 9 % anual basada en la competitividad-precio condiciona al Gobierno a un esfuerzo sistemático de compra de dólares, con el objeto de mantener elevado el precio del dólar y sostener desde la voluntad política la desconexión de la ley del valor en la Argentina respecto de la ley del valor a escala mundial. Ello genera una estructura diferencial de precios de los bienes transables (exportables, como las materias primas) y los bienes no transables (entre los que se encuentran la fuerza de trabajo y los servicios en general).

Para comprar dólares, el Gobierno emplea recursos fiscales y emisión monetaria. En la medida en que el Gobierno recurre a la emisión monetaria, genera un proceso inflacionario. En la medida en que se sostenga el valor nominal del dólar y los precios aumenten, bajará el valor real del dólar, lo cual achicará la barrera cambiaria proteccionista. Por otro lado, para evitar la caída en la hiperinflación, el Gobierno emite bonos de deuda en pesos. Al no tener acceso a los mercados de capitales, las tasas de esos bonos son del 14 %, una cifra muy elevada. Ahora bien, si el Gobierno saliese a gastar el superávit en dólares haciendo inversiones en infraestructura, energía y vivienda –en las que Argentina se encuentra en situación deficitaria–, el precio del dólar caería y, con él, también caería la actividad industrial. Si, en cambio, el Gobierno gastara directamente los pesos recaudados u

obtenidos a préstamo, el superávit fiscal desaparecería, la inflación crecería y se haría imposible mantener el dólar alto.

El desequilibrio de los precios relativos entre los bienes transables y los no transables conforma un esquema forzosamente fiscalista, imposibilitado de realizar las obras de infraestructura e inversión social necesarias. Por lo tanto, mientras el discurso oficial insiste en la distribución de la riqueza y la inclusión social, al punto de que en su discurso inaugural la Presidenta prometió luchar hasta que no haya una sola persona en situación de pobreza en Argentina (*La Nación*, 11/12/2007), la realidad es que el esquema económico presenta límites objetivos.

En este contexto, en menos de medio año el Gobierno anunció el incremento de las retenciones al agro desde el 27 % al 35 %, y luego a un 45 % combinado con un esquema de retenciones móviles, lo que generó un paro agrícola ganadero de 21* días y una serie de discursos y contestaciones, marchas y contramarchas –con violencia callejera incluida–, que elevaron la tensión política hacia un grado insospechado, con previsibles consecuencias en la imagen de la Presidenta ante la opinión pública.

IV. La situación social argentina

Como apuntáramos al comienzo, la *cuestión social* está constituida por un *mix* de indicadores objetivos.

El análisis del mercado laboral, la distribución del ingreso y la distribución de la riqueza constituyen las condiciones materiales mismas de la situación social. Aunque suele englobarse en una síntesis de conjunto el problema social, la distinción entre esas tres variables posibilita un enriquecimiento de la conciencia concreta, que muestra las limitaciones y posibilidades para avanzar hacia una estrategia de desarrollo y promoción social.

El mercado laboral da cuenta de la relación entre la oferta y la demanda de trabajo e indica las características de la fuerza laboral. Constituye, pues, un componente esencial para el análisis de la condición de la clase trabajadora en el interior del proceso de producción.

La distribución del ingreso mide el reparto del valor-trabajo en períodos trimestrales entre los distintos niveles de la estructura social.

* N. de la R. de DP: al cierre de esta edición, el conflicto lleva 89 días.

Por último, la distribución de la riqueza revela el reparto y acceso a bienes y servicios tales como salud, vivienda y educación.

A. El mercado laboral argentino

El último dato oficial publicado corresponde al tercer trimestre de 2007 y ubica la tasa de desempleo en el 7,3 % de la población económicamente activa (INDEC, 2007). El estudio no toma en cuenta la situación de los conglomerados urbanos más importantes, entre los que se encuentran el Gran Buenos Aires, Mar del Plata, Bahía Blanca y Gran La Plata, cuyo relevo quedó trunco como consecuencia de la huelga de los trabajadores del INDEC.

Si se conjugan los datos disponibles con la información relevada en el primer trimestre de 2007 –en los que sí hay información sobre los grandes conglomerados urbanos–, la tasa de desocupación ascendería al 8,7 %; y si se le agregan los beneficiarios de los planes sociales, la tasa de desocupación se eleva a un 9,9 % (Lozano, 2008, pág. 9).

Por otra parte, la tasa de subocupación –que computa a quienes trabajan menos de 6 horas semanales y buscan otro empleo– asciende a un 8 % de la población económicamente activa. Por lo tanto, la suma de las tasas de desocupación y subocupación –si se agrega a los beneficiarios de planes de subsidios– alcanza un 18 % (Lozano, 2008).

El crecimiento del empleo es un proceso sostenido que acompaña el desempeño del PBI. El pasaje de 4 años de recesión (1997-2001) con 25 % de desempleo a la situación de crecimiento del 9 % del PBI y del empleo hasta el nivel actual –en los últimos cuatro años se crearon más de tres millones de puestos de trabajo– confirman la gravitación del crecimiento económico sobre la situación social.

Esta tendencia positiva hacia la recuperación económica y laboral da cuenta de una elevada elasticidad empleo-producto. Por ejemplo, entre el primer semestre de 2006 y el primer semestre de 2007 el PIB aumentó 8,7 % y el empleo lo hizo en un 5,3 %. La elasticidad entre el producto y el empleo –que mide la variación del empleo por punto de crecimiento del PIB– pasó de un 0,73 % en 2004 a 0,26 % en 2007.

La alta elasticidad empleo-producto coyuntural se explica por el abaratamiento de la fuerza de trabajo como consecuencia de la devaluación misma y por el *gran ejército industrial* de reserva conformado por la fuerza de trabajo desocupada preexistente.

En relación con la calidad del trabajo y la proporción del empleo formal e informal, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner afirmó que “cuando Néstor Kirchner asumió la presidencia en 2003, de cada 100 empleos sólo 10 eran regulares. Ahora el dato se ha dado vuelta y 90 de cada 100 empleos nuevos son en blanco” (*Clarín*, 13/06/2007).

A pesar del optimismo oficial, la evidencia empírica muestra una situación ligeramente diferente. El porcentaje de asalariados registrados pasó de 50,7 % en el último trimestre de 2003 (49 % de trabajo no registrado) a un 58 % de trabajo registrado en el primer trimestre de 2007 (42 % de trabajo no registrado). Si bien es cierto que la tasa de trabajo no registrado ha experimentado un descenso gradual, aún se encuentra por encima del último valor de la convertibilidad, que registró un 39 % en 2001.

El problema del empleo informal afecta a todos los sectores de la estructura económica, pero particularmente se concentra en la industria de la indumentaria, en la construcción y en el trabajo agrícola, y constituye un vínculo orgánico entre la economía informal y la economía formal. La sobreexplotación de la fuerza de trabajo recae muchas veces sobre los inmigrantes indocumentados, mayoritariamente bolivianos, que transfieren un valor-trabajo hacia la tasa de ganancia de las grandes empresas comercializadoras y de los *brokers* inmobiliarios.

En última instancia, el trabajo informal en esas ramas de la producción es el mecanismo de transferencia de valor que financia la competitividad y la falta de inversión y responsabilidad social de muchas empresas.

B. Distribución, pobreza e indigencia

Prácticamente en todos los discursos oficiales, la distribución del ingreso se esgrime como estandarte. En una de sus alocuciones, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner dijo que “es necesario que demos una gran batalla cultural para hacerles comprender a las elites que no deben ver a los gobiernos que luchan por la distribución del ingreso como enemigos” (*Clarín*, 15/4/2008).

Cultural o no, lo cierto es que la “batalla” del Gobierno por la distribución del ingreso no parece corresponderse con la evidencia empírica. Si se considera el índice oficial, el ingreso real de los trabajadores al año 2008 se ubica un 36 % por encima del año 2001. En cambio, si se considera la estimación de la inflación en un 24 %, el ingreso real de 2007 sería igual al de 2001, con una caída de 3 % en relación con 2006.

Al primer trimestre de 2007, el 38 % de los trabajadores (5.893.451 de personas) recibía un salario mensual por debajo del fijado para el salario mínimo (\$800).

En relación con los trabajadores formales, el crecimiento del salario real de acuerdo con el índice oficial durante el año 2007 fue de 10,7 % y de acuerdo con la medición alternativa, en cambio, cayó un 5 %; en relación con 2001, en el primer caso, un ascenso del 20,3 % y en el segundo caso, del 3,4 %. Con respecto a los trabajadores informales, según la estimación oficial, el crecimiento real del salario en el año 2007 fue del 14,3%, con lo que se ubica al mismo nivel que en 2001. Según las mediciones alternativas, en cambio, el salario real de los trabajadores informales durante 2007 tuvo una caída del 1,8 % y se ubica un 13,3 % debajo del nivel de 2001.

La brecha de ingresos entre los trabajadores registrados y los no registrados es del 2,6. Si bien representa una mejora en relación con los últimos dos años, aún es superior a la brecha de fines de la convertibilidad (2,1 en el año 2001) y a la de 1998 (1,9).

Por otra parte, la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC correspondiente al primer trimestre de 2007 nos muestra una estructura de ingreso total familiar caracterizada por la desigualdad. Más allá de las referencias oficiales a la “inclusión social”, la evidencia empírica recolectada por el mismo organismo oficial indica que el decil inferior de la escala de ingresos del total familiar tiene una relación de 1/32 con respecto al decil superior. Si el análisis se hace según la escala de ingreso individual, la relación entre el decil inferior y el superior es de 1,6/32. En ninguno de los casos puede fundamentarse la presencia efectiva de un modelo de inclusión social y distribución de la riqueza.

A cinco años de gobierno kirchnerista, las tasas de pobreza e indigencia son los indicadores empíricos más elocuentes que refutan el argumento oficial del simulado “modelo de inclusión social”. Por el contrario, las últimas modificaciones registradas muestran la consolidación de la pobreza y la indigencia, y la expectativa inflacionaria para el año 2008 no hace sino acentuar esos niveles.

Si se ajusta el crecimiento de la canasta familiar y se lo relaciona con la evolución de los ingresos, tenemos que la tasa de pobreza al primer trimestre de 2007 sería del 26,1 % en lugar del 23,4 %. De ese modo, la cantidad de personas pobres asciende a 10.214.991, es decir, unas 1.050.531 personas pobres más que las que indica la estimación oficial (Lozano, 2008, pág. 30). Si se

aplica el mismo ajuste a la tasa de indigencia, se obtiene un 9,8 %, en lugar del 8,2 % oficialmente reconocido. En relación con el 2006, la tasa de pobreza permanece en un 26 %, en tanto la indigencia creció del 8,7 al 9,8 %.

C. Gasto público y políticas sociales

La devaluación monetaria de 2002 provocó una caída drástica en las erogaciones del Estado, tanto en relación con el PIB como en términos reales. En comparación con los años 1995-2000, durante el período 2002-2006 el gasto público ejecutado fue en promedio un 5,1 % menor en relación con el PIB y un 17,3 % más reducido en valores constantes absolutos (CENDA, 2007, pág. 21).

A la caída objetiva del gasto público se le añade además una doble fuente de confusión intelectual. Por un lado, algunos economistas neoliberales denuncian el incremento del gasto público y hasta su naturaleza inmanejable. Por otro lado, el discurso oficialista insiste en que los objetivos de inclusión social y distribución de la riqueza requieren de altos niveles de gasto público. Dígase lo que se diga, tanto la crítica monetarista como el argumento keynesiano, en el caso argentino, no se corresponden con la evidencia empírica. En los hechos, la devaluación monetaria originó una caída del 36 % del gasto público en relación con la década pasada, caracterizada por una política general de apertura comercial, privatizaciones e inspiración ideológica en los principios neoconservadores.

En el año 2001, el gasto en deuda pública alcanzó un 24,5 % del gasto público total, un nivel muy superior al alcanzado durante la crisis de la deuda del año 1982, lo que revela que el problema central de la economía política argentina es el manejo del endeudamiento externo. En este sentido, la reestructuración de la deuda externa, combinada con un fuerte crecimiento del PIB y el superávit fiscal, posibilitó una tendencia hacia la baja hasta ubicarse en un 14 %.

Sin embargo, la acumulación de vencimientos para el bienio 2008-2009 vuelve a instalar el problema de la deuda externa en el horizonte de las decisiones más difíciles.

A pesar de estas dificultades, una política de inclusión social exige el incremento de la calidad y cantidad de las partidas del gasto social, que debería ser considerado como inversión social o –saliendo de la lógica

economicista— como una estricta política de promoción del bien común.

En este aspecto, una vez más, las diferencias entre lo proclamado por unos y otros y lo que muestran los mismos datos oficiales ponen en cuestión la consistencia real de los discursos.

Sin entrar en el detalle de la modalidad de las políticas públicas, el análisis enfocado en el gasto social nos muestra una caída sostenida en los rubros principales, así como altos niveles de sub-ejecución presupuestaria que, en un contexto de crecimiento, superávit fiscal y crisis social estructural, constituyen tanto una muestra de falta de voluntad política como un indicador de baja calidad de gestión.

En el delicado caso de la salud pública, tanto en términos reales como en relación porcentual con el presupuesto público total, el gasto público muestra una trayectoria decreciente. Como consecuencia de la devaluación monetaria, el gasto en salud cayó de seis mil millones de pesos en 2001 a cuatro mil millones de pesos en 2002, aunque en relación con el gasto total experimentó una tendencia inversa, al pasar de un 6 % en 2001 a un 6,7 % en 2002. Si a esto se agregan los programas de distribución gratuita de medicamentos y la inmediata sanción de la ley de medicamentos genéricos, puede establecerse que a pesar de la devaluación monetaria, los esfuerzos del gobierno del presidente Duhalde estuvieron orientados a compensar las *externalidades* (CENDA, 2008).

Desde la asunción del presidente Kirchner en 2003, el gasto en salud ha descendido a unos 2.900 millones de pesos, es decir, bajó a un 3 % del presupuesto nacional. Uno de los programas más sensibles, el *Plan Nacional a Favor de la Madre y el Niño*, orientado a las embarazadas y los niños de hasta 6 años, tuvo durante los últimos cuatro años una sub-ejecución presupuestaria de 222 millones de pesos, equivalente al presupuesto de un año entero.

En materia de política de vivienda, con un déficit habitacional de la Argentina que alcanza a dos millones de viviendas (INDEC, 2001), los resultados son igualmente desalentadores. En el año 2004, el entonces presidente Kirchner anunció la puesta en marcha del Plan Federal de Vivienda, con el objetivo de construir 120 mil viviendas en tres años. En el año 2005 lanzó el Plan Federal de Vivienda II, en el que se anunciaba la construcción de 300 mil viviendas en el mismo plazo. Hasta abril de 2008 se entregaron 55.976 viviendas del primer plan y 2.433 del segundo.

Finalmente, en materia de educación, la devaluación implicó una caída a valores constantes del presupuesto educativo en un 45,8 %, aunque ya en

2003 la tendencia comenzó a estabilizarse hasta llegar a un 6 % del presupuesto nacional (\$4.500 millones), con un nivel de sub-ejecución de \$643 millones. Por su parte, el Ministerio de Planificación tiene a su cargo el programa *Más escuelas, más educación*, que construyó 470 escuelas, la mitad de las planificadas, con lo que la sub-ejecución presupuestaria alcanzó la suma de \$254 millones, un monto equivalente al presupuesto de un año.

V. Conclusiones

Desde la devaluación monetaria del año 2002, la República Argentina atraviesa una fase de crecimiento del Producto Bruto Interno del orden del 9 % anual, con una importante recuperación de la cantidad de puestos de trabajo y, en menor medida, de la calidad de los mismos. A pesar de los valores nominales, el esquema monetario “un dólar-tres pesos” como barrera proteccionista de la industria nacional y fuente generadora de retenciones fiscales a las exportaciones agrícolas, ha perdido importancia debido a la inflación creciente. A pesar del éxito en el crecimiento económico, el esquema presenta signos críticos en la baja tasa de inversión, tanto interna como extranjera directa (IED), en la crisis energética y en el resquebrajamiento del bloque social de apoyo al Gobierno.

En este sentido, el aumento de las retenciones agrícolas al 45 % y el cierre de las exportaciones de carne y trigo evidencian las necesidades fiscales del Gobierno y la no coparticipación federal de los recursos —en vigencia de la ley de emergencia económica— los configura como una herramienta de presión política, principalmente sobre los gobernadores de provincia, sindicatos y grupos empresariales.

Por otra parte, los beneficios del crecimiento económico incorporaron al circuito laboral a más de tres millones de personas, pero no modificaron la pauta regresiva del ingreso. Por el contrario, el modelo real de inserción laboral reprodujo la condición de pobreza de los trabajadores.

Igualmente, la creciente inflación no sólo es una deficiencia estructural del tipo de cambio, sino también un factor de pauperización masiva, que afecta principalmente a los sectores populares. La respuesta del Gobierno ha consistido en una política de control de precios y manipulación de las estadísticas oficiales que obtuvieron, respectivamente, fracaso y desprestigio.

Luego se patentiza la incongruencia entre el discurso oficial y la realidad empírica. En otros términos, no existe un nuevo modelo de distribución del ingreso y la riqueza, como pretende Cristina Fernández de Kirchner. Evidentemente, la vieja teoría del derrame es más adecuada para definir la situación actual, con la salvedad de que el crecimiento económico siempre es una buena base para las políticas sociales, aunque no resuelve todos los problemas.

Los éxitos en materia de crecimiento económico han encontrado en la desconexión del valor argentino un impulso y a la vez un límite. La inflación ha operado como reductora de la brecha entre el peso argentino y el dólar, y la débil base del esquema económico tiende a angostarse. Las presiones de sectores ligados a la Unión Industrial Argentina (UIA) por una nueva devaluación monetaria buscan, mediante el abaratamiento de los costos laborales, compensar la deficiencia en materia de competitividad.

El Gobierno está atrapado entre la inflación y la devaluación monetaria, que puede generar una caída de los niveles de producción industrial. Crecimiento a tasas elevadas con inflación ascendente o mayor estabilidad y menos crecimiento. Tal parece ser el dilema de la situación económica argentina.

La crisis agraria generada por el aumento de las retenciones a las exportaciones en un 45 % y por el establecimiento de retenciones móviles está despojando al Gobierno de uno de los pilares de su base social. En las elecciones de octubre de 2007, tanto en las ciudades de menos de cincuenta mil habitantes como en los barrios populares de los cordones industriales, Cristina Fernández de Kirchner acumuló triunfos electorales que compensaron las derrotas en las grandes ciudades.

¿Hasta dónde llegará la caída de la imagen y la descomposición del bloque social de apoyo al Gobierno? Si el Gobierno persiste en la irresolución del problema de la inflación y si el conflicto con los sectores agrícola-ganaderos se mantiene, no tardarán en aparecer los costos políticos.

El Gobierno concentra sus esfuerzos en la recaudación fiscal para subsidiar el esquema monetario, sostener el crecimiento económico y dotar de sustento su construcción política unitaria y centralista. Sin embargo, la deficiencia estructural del esquema económico genera coyunturas críticas.

La creencia en que el voluntarismo aplicado a la coyuntura puede resolver los problemas estructurales parece ser el límite intelectual y político del Gobierno. Por otra parte, la ausencia de partidos políticos fuertes y abiertos

a la sociedad que generen síntesis de tendencias y demandas sociales y operen como reserva de gestión y sentido de representación es un fenómeno común al oficialismo y la oposición. Desde luego, las contrariedades para construir calidad institucional y equidad social emergen como el mayor problema político argentino y prolongan las dificultades de la economía que, a la vez, desalienta la expansión de las políticas sociales.

Si el Gobierno gastase masivamente dólares del superávit externo en inversión social, bajaría el precio del dólar. Si gastase los pesos recaudados, alimentaría la inflación. La situación paradójica configura un caso de inconsistencia inter-temporal y no un simple episodio ocasional.

No obstante, en lugar de iniciar una transición ordenada y competitiva hacia un tipo de cambio más bajo, el Gobierno persiste en la estrategia de desconexión de la ley del valor en la Argentina en relación con el mercado mundial. La prohibición recurrente de las exportaciones de carne y de trigo ha contenido los precios internos durante pocos meses, pero también ha acumulado inflación reprimida.

Las soluciones al problema social están atadas a la claridad intelectual, la prudencia política y la consistencia económica.

Como en todos los países latinoamericanos, uno de los problemas centrales de la República Argentina es la distribución regresiva del ingreso y la riqueza. La enorme polarización social generada por años de desatención de la cuestión social ha explotado políticamente en la conformación de la vía muerta del *socialismo siglo XXI*. Como en el siglo XX, la revolución socialista es el efecto y la injusticia social es la causa.

La agenda social argentina –como la de cualquier otro país de la región– requiere la puesta en marcha de medidas tales como el acceso a una renta básica universal por encima de la línea de la pobreza, que opere como seguro de capacitación laboral y formación profesional; la distribución de títulos de propiedad de la tierra para la vivienda; la generación de una política de vivienda masiva y de calidad, superadora y no reproductora de la exclusión social; la transformación de las condiciones crediticias para la pequeña empresa; la documentación masiva de inmigrantes de países latinoamericanos; la reforma impositiva en sentido progresivo sobre las ganancias; el fomento y la promoción de las empresas familiares; la elevación de la calidad educativa; la construcción de un sistema integrado de salud, etc.

Si pudiese servir como experiencia, el análisis de los resultados del *Plan Jefas y Jefes de Hogar* en la Argentina o el *Plan Beca Familia* de Brasil

muestran la eficacia superior de las políticas universales por sobre las excesivamente focalizadas.

Como reflexión final, cabe destacar que la esencia de la economía moderna es el crecimiento de la productividad del trabajo. Como lo teorizaron Hobbes, Locke y Smith, el motor que impulsa al hombre moderno no es la solidaridad social ni la responsabilidad empresaria, sino un entramado de bajas pasiones. El despliegue del capitalismo no contiene en sí ninguna intencionalidad ética en función social. A lo sumo, puede concebir, según Rousseau, la *compasión* como fenómeno compensatorio de los afanes de lucro. No otro ha sido el débil sustento de las primeras políticas sociales en la Argentina, donde muchos hospitales y hogares para pobres fueron financiados por algunas familias adineradas u organizados por la Iglesia.

El discurso de la *ciencia económica* explica como *externalidades* —que sólo puede resolver el *Estado*— fenómenos tales como la inequidad social, el desequilibrio ambiental, las necesidades educativas, de infraestructura, etc. De este modo, el *Estado* y la *política* se conciben en la ciencia económica como dimensiones independientes y externas al ciclo económico. Sin embargo, los mercados realmente existentes se caracterizan por la información imperfecta. Stiglitz demostró que sólo la intervención pública puede acercar la economía al óptimo social (Stiglitz, 2001). El libre juego de la oferta y la demanda es la *base* de la economía moderna, pero no es el *edificio* de las sociedades integradas.

Sin el *Estado* no existe el *mercado*, como lo muestran la historia y la *economía política*, y en estos días, lo ratifica el impresionante rescate financiero de todo el sistema bancario norteamericano. No hay economía sin política. En última instancia, como decía Raúl Sciarretta, “no existe la *economía*, existe la *economía política*”.

Si el capitalismo está basado en la propiedad privada de los medios de producción y los mercados se conforman a través de las decisiones de compra y venta de los agentes individuales, posibilitadas y enmarcadas desde el Estado, la repartición originaria de la fuente de creación de la riqueza condicionará la estructura social correspondiente. Ante una distribución inequitativa de las fuentes de generación de la riqueza, la insistencia en la ética y la proclamación de nuevos valores aparecen como insuficientes.

Lo que la ética no motiva quizá pueda determinarlo la necesidad. En este aspecto, la solución de Henry Ford al problema de la ampliación del mercado a través de una mejor distribución funcional (capital-trabajo) expresa la com-

presión empresaria de las necesidades del proceso de reproducción ampliada. Sin embargo, la solución fordista no parece fácilmente aplicable, y el proceso de globalización en alguna medida opera como factor de neutralización.

En Latinoamérica, el continente más desigual del mundo, la cuestión social nos retrotrae a una condición fundacional excluyente, desde la concentración de la propiedad de la tierra hasta la concentración industrial-financiera. Por lo tanto, el problema de la puesta en marcha de políticas públicas transformadoras no depende tanto de la *compasión* de los sectores dominantes, como sugiere el discurso eticista al uso, sino más bien de un cambio en la cantidad de poder y en la calidad política de representación y gestión de los sectores más desfavorecidos. No se trata de abrir lugar a nuevos valores, que son entes de razón y unidades de estimación, sino más bien de hacer posible la producción y distribución de los bienes, que son entes reales. En ambos casos, sería conveniente actualizar una tercera posición entre la modalidad neoliberal y la socialista.

Referencias bibliográficas

- ALBERT, M. (1993). *Capitalismo contra capitalismo*, Paidós, Buenos Aires.
- AMIN, SAMIR (1991). *La desconexión*, Buenos Aires, Colihue.
- CENDA (2008). *Notas de la economía argentina*, Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino, www.cenda.org.ar.
- CEPAL (2007). *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, www.cepal.org.
- DUHALDE, E. (2008). *El desafío de la inclusión*, www.mpargentino.com.ar.
- DURKHEIM, E. (1973). *La división social del trabajo*, Buenos Aires, Shapire.
- FISCHER, S. - DORNBUSCH, R. - SCHMALENSEE, R. (1998). *Economía*, Madrid, McGraw Hill.
- INDEC (2007). *Evolución de la distribución funcional del ingreso*, EPH, www.indec.mecon.ar.
- LOZANO, C. (2008). *Una mirada sobre la coyuntura económica y social*, Buenos Aires, Instituto de Estudios y Formación.
- MANKIW, G. (2003). *Principios de Economía*, Madrid, McGraw Hill.
- MARTÍNEZ DE PISÓN, J. (1998). *Políticas de bienestar: un estudio sobre los derechos sociales*, Madrid, Tecnos.
- MARX, K. (1994). *El Capital: contribución a la crítica de la economía política*, México, Siglo Veintiuno Editores.

- OCAMPO, J. A. (2004). *El desarrollo económico en los albores del siglo XXI*, CEPAL- Alfa omega, Bogotá.
- PERÓN, J. (1988). *Discursos completos*, Buenos Aires, Megafón.
- PONTIFICIA COMISIÓN DE JUSTICIA Y PAZ (2004). *Compendio de Doctrina Social de la Iglesia*, www.vatican.va.
- SCHUMPETER, J. (1996). *Capitalismo, socialismo y democracia*, Folio, Barcelona.
- STIGLITZ, J. (2002). *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus.
- STRAUSS, L. - CROUSEY, J. (2001). *Historia de la filosofía política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- TÖNNIES, F. (1947). *Comunidad y sociedad*, Buenos Aires, Losada.
- WITTELSBÜRGER, H. (2005). "La economía social de mercado: un proyecto económico y político alternativo", *Diplomado Latinoamericano en Economía Social de Mercado*, Santiago de Chile, Fundación Konrad Adenauer.

RESUMEN

El presente artículo analiza la situación social en la República Argentina a partir de dos fuentes de datos: la oficial, profusamente manipulada, y la alternativa, de difícil sistematización.

Luego de trazar las coordenadas del marco político, aborda el análisis de la estructura económico-política, la matriz de las exportaciones, el problema inflacionario, la condición de los mercados laborales y el gasto social, y aporta elementos para la crítica del discurso oficial, que sobreestima ciertos indicadores y subestima otros. Por otro lado, sugiere algunas medidas necesarias, ancestralmente postergadas, y propone un fundamento teórico que desplaza el eje desde el plano retórico-axiológico hacia el plano político-real.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXV - N° 2 - Junio, 2008

Jóvenes y trabajo en Uruguay: emigración y políticas sociales

Gabriela Bañuls

Leopoldo Font

Andrea Hernández

I. El trabajo como configuración central de la modernidad y sus transformaciones en la actualidad

Desde el comienzo de la época moderna se visualiza una centralidad del mundo del trabajo como uno de los elementos clave en la producción y reproducción social de la vida de las personas, “todas las sociedades están sujetas ciertamente, a la necesidad insoslayable de entrar en

GABRIELA BAÑULS

Lic. en Psicología. Integra la Dirección del Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra (Uruguay). Docente de la Facultad de Psicología de la Universidad de la República Oriental del Uruguay en la cátedra de Psicología Social.

LEOPOLDO FONT

Asistente social (Univ. de la República). Postgrados en planificación social y administración de empresas. Profesor agregado en la Facultad de Ciencias Empresariales de la Univ. Católica del Uruguay y docente de Gestión de Proyectos y Servicios en la Facultad de Ciencias Sociales. Fue coordinador del Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil.

ANDREA HERNÁNDEZ

Estudiante avanzada de la Licenciatura en Trabajo Social (actualmente realizando tesis sobre trabajo infantil y adolescente), colaboradora del Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra desde el año 2007. Integra el equipo de Investigación del Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).

una relación de intercambio con la naturaleza a través del trabajo y organizar ese intercambio de manera tal que se produzcan aportaciones suficientes para la supervivencia física del hombre socializado y se mantenga estable la forma de organización de ese intercambio” (Offe, 1992, págs. 17-18).

Si bien siempre existió este intercambio del hombre con la naturaleza, Robert Castel incorpora la dimensión “social” del fenómeno, cuando define el trabajo como “un soporte privilegiado de inscripción en la estructura social” (Castel, 1997, pág. 15), lo cual implica que existe un estrecho vínculo entre “el lugar que se ocupa en la división social del trabajo y la participación en las redes de sociabilidad, y en los sistemas de protección que cubren a los individuos...” (Castel, 1997, pág. 15). O sea que el trabajo en las sociedades modernas, además de ser una relación de intercambio, implica una serie de cuestiones que se refieren a la posición que ocupan las personas en la organización social más amplia.

Si vemos el contexto histórico, el trabajo en el marco del Estado de Bienestar desempeñó un papel muy importante, como “gran integrador” (Castel, 1997, pág. 389). En la actualidad, este papel del trabajo ha sido duramente cuestionado, ya que asistimos a una mayor heterogeneidad (en sus diversas dimensiones: social, cultural, étnica, entre otros), al mismo tiempo que estamos insertos en un mundo globalizado que implica tendencias económicas y de valores que homogenizan y tienden a fomentar etnocentrismos cada vez más acentuados.

Por otro lado, el desarrollo constante de la tecnología ha significado un cambio radical en el mundo del trabajo, que implica la sustitución del trabajo humano por el trabajo realizado por máquinas cada vez más sofisticadas, lo cual ha impactado en las otras formas de producción. Tal como afirma Martín Hopenhayn: “El desarrollo tecnológico ha agudizado las estructuras socio-productivas y ha [contribuido] a polarizar las diferencias sociales y culturales muy diversas en distintos lugares y países” (Hopenhayn, 2001, pág. 209).

Otra de las características clave que inciden fuertemente y resquebrajan de alguna manera este rol del trabajo en la sociedad actual es el surgimiento de altos niveles de desempleo, flexibilización laboral y precarización. El desempleo ha llegado a la sociedad y se ha instalado para generar niveles nunca antes alcanzados, lo que se ha dado en llamar el desempleo estructural. Por otro lado, los procesos de flexibilización laboral implican “operar a dos puntas: mayor libertad y creatividad en los altamente tecnificados, mayor pobreza y

marginalidad en los de baja actualización” (Hopenhayn, 2001, pág. 220). También existe una precarización del empleo cada vez más importante, que involucra, entre otras cuestiones, “contratos de trabajo por tiempo determinado, trabajo provisional, trabajo de jornada parcial, y diferentes formas de ‘empleos ayudados’, es decir sostenidos por el poder público en el marco de la lucha contra el desempleo” (Castel, 1997, pág. 404).

En este sentido, Hopenhayn señala que en la actualidad existe un escenario complejo en donde “nunca antes el mundo del trabajo se había prestado a tantas interpretaciones contradictorias” (Hopenhayn, 2001, pág. 18). Por otro lado, otros autores se refieren a una visión apocalíptica del futuro del trabajo como la era del fin del trabajo. Otra corriente de autores considera que es necesaria la introducción de algunos cambios para que el trabajo siga siendo parte del proyecto de la modernidad.

Frente a esta situación actual del trabajo en general y del no trabajo, ¿cómo se sitúan los jóvenes? Si el papel del trabajo como gran integrador ha dado paso a diferentes escenarios, ¿cómo se configuran las nuevas identidades juveniles en torno al trabajo? Queda claro que el rol del trabajo como integrador social se encuentra cuestionado y se manifiesta de forma muy particular en los sectores más jóvenes de la sociedad, quienes se incorporan (o no) a un contexto laboral diferente al del siglo pasado.

II. Los jóvenes en relación con el trabajo

En el marco anteriormente descrito, nos parece necesario desentrañar esta compleja relación entre los jóvenes y el trabajo, la cual se ha vuelto más compleja a medida que las sociedades han ido avanzando desde un enclave centrado fundamentalmente en el trabajo hacia sociedades en donde el no trabajo es lo común y donde se presentan diversas formas “no integradoras” del trabajo.

Las principales características del mundo laboral actual se visualizan y se acentúan en el caso de los jóvenes. Los factores de desempleo, precarización y flexibilización laboral también están presentes en el empleo juvenil y de una manera más profunda, ya que el sector presenta características singulares. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el número de jóvenes desempleados ha aumentado a nivel mundial en un 14,8 % en el período comprendido entre 1995 y 2005. En números absolutos, la cantidad de

jóvenes desempleados asciende de 74 a 85 millones en todo el mundo. A esta dimensión del fenómeno se le agrega una mayor incorporación de jóvenes que trabajan en empleos precarios, mal pagos y sin seguridad social.

Esta tendencia a la precarización del empleo que se manifiesta a nivel mundial está presente en Latinoamérica, en donde la cobertura de seguridad social de los jóvenes latinoamericanos ha descendido de un 44 % en 1990 al 38 % a finales de la década. Sumado a esto, se ha llevado a cabo un proceso de flexibilización en varias áreas (comercial, social) y también en el ámbito laboral, en donde además, la presencia estatal ha dejado de cumplir roles de regulación e intervención y dio paso a las negociaciones particulares entre trabajadores y empleadores.

El mismo informe resume estas características cuando señala: “Los trabajadores jóvenes tienen más probabilidades de tener horarios de trabajo prolongados, contratos informales y/o de corta duración, baja remuneración y poca o nula protección social” (OIT, 2004, pág. 17). Lo cual pone en cuestión el acceso laboral como canal de movilidad social y en la mayoría de los casos permite la supervivencia del joven.

En Latinoamérica, las reformas implementadas en la década del noventa dieron paso a políticas laborales tendientes a flexibilizar aún más el mercado laboral, lo que aumentó el grado de informalidad y precariedad del empleo. Como mencionábamos anteriormente, esta situación se agudiza aún más para determinados grupos, como son: los trabajadores con baja calificación, las mujeres, los inmigrantes y los jóvenes. Aparece un escenario complejo que surge como resultado de estos factores, en donde los grupos más vulnerables, con menores niveles educacionales, son aquellos que tienen menores posibilidades de acceso y permanencia en trabajos dignos. En concordancia, ha crecido enormemente el empleo informal, sin protección social, y la precariedad del empleo en general, lo que afecta especialmente al empleo juvenil.

La OIT estima que serán necesarios 400 millones de empleos de calidad, (más cantidad y mejores) para aprovechar al máximo el potencial de la juventud actual. Según el informe, la posibilidad de que un joven esté desempleado triplica la de un adulto, y destaca que las desventajas relativas a las cuales se ven enfrentados son mayores en el mundo en desarrollo, donde representan una porción más grande de la fuerza laboral que en los países industrializados.

Este panorama se agrava aún más si atendemos a la edad de los jóvenes trabajadores, que baja cada vez más. Si visualizamos las cifras que señala

OIT en relación con el trabajo que desempeñan niños, niñas y adolescentes menores de dieciocho años, vemos que en 1996 existían aproximadamente unos 250 millones de niños entre cinco y catorce años que trabajaban, de los cuales 17,5 millones pertenecían a América Latina. Cabe destacar que el trabajo infantil impide a los niños, niñas y adolescentes el pleno goce de los derechos consagrados en la Convención de los Derechos del Niño, pero especialmente el trabajo infantil afecta el rendimiento y la permanencia del niño en el sistema educativo. Este factor es sumamente importante, ya que los bajos niveles educativos alcanzados por los niños trabajadores obstaculizan, en muchas ocasiones, la obtención de empleos en condiciones aceptables. Por ello, el trabajo infantil aparece estrechamente vinculado a la reproducción del ciclo de la pobreza. Tal como lo señala Emilio García Méndez: "... ¿en qué posición está en relación al mercado de trabajo un joven de 20 ó 25 años que a los ocho años 'participaba como sujeto social' clasificando basura o vendiendo caramelos en los buses?, es la pregunta simple que es necesario responder para formular una estrategia correcta y exitosa de erradicación del trabajo infantil (García Méndez, 1996, pág. 58).

Justamente la pobreza es uno de los factores que se encuentra presente en la relación de los jóvenes con el trabajo, muchas veces como determinante y otras veces como consecuencia de las modificaciones en el mercado laboral. La OIT señala que alrededor de 300 millones de jóvenes, o sea el 25 % de la población juvenil de todo el mundo, viven por debajo de la línea de pobreza.

III. La educación y el trabajo

Con respecto al factor educativo, Martín Hopenhayn indica la importancia del mismo, el cual aparece en la época actual estrechamente ligado al trabajo e implica niveles educativos cada vez más elevados para el acceso a empleos de calidad, cuando simultáneamente a nivel mundial se registran altos índices de analfabetismo, en un planeta donde las comunicaciones y la tecnología han sido ampliamente desarrolladas. Así se presentan profundas contradicciones entre un mundo que accede a buenos niveles educativos, en constante formación, con acceso a tecnologías e información, y grandes sectores de niños y jóvenes que no tienen acceso a formación básica ni a las

innovaciones tecnológicas y quedan “por fuera” de lo que de alguna manera les permitiría acceder a empleos de mayor calidad.

Se verifica, entonces, un vínculo estrecho entre pobreza, trabajo y educación, tal como señala la OIT: “Mientras que la pobreza siga siendo una barrera para la educación, los hijos de los hogares pobres no recibirán la educación que necesitan para escapar de la trampa de la pobreza y seguirán luchando en trabajos que son menos productivos y carecerán de los elementos más básicos del empleo digno” (OIT, 2006, pág. 29).

IV. La situación en Uruguay

Al encarar la situación del empleo y, en particular, del empleo juvenil en Uruguay, es necesario primero presentar un breve panorama del país en materia de políticas sociales, para poder comprender la matriz social que le ha permitido abordar las diferentes problemáticas. Asimismo, este abordaje implica considerar la situación de la infancia y la adolescencia en vulnerabilidad.

A. Breve contexto histórico de las principales características de las políticas sociales implementadas en Uruguay

El país ha sido hasta la década del 60 uno de los países que en materia social ha presentado los mejores índices de la región, debido fundamentalmente al desarrollo del Estado de bienestar social. Tal como señala Carmen Midaglia (2006), durante el período dictatorial se asiste a un *impasse* en materia de políticas sociales, pero simultáneamente la economía comienza con los procesos de liberalización, lo que da paso a un mercado que va asumiendo roles antes desempeñados por el Estado.

En la década del 80 comienzan a vislumbrarse las consecuencias de algunas fallas de las políticas macroeconómicas y sociales del Estado de bienestar. Asimismo, se acentúan los procesos tendientes a implantar una serie de medidas neoliberales surgidas en el marco del Consenso de Washington. Según expresa Carlos Barba: “El tema de la reforma social empezó a desarrollarse paulatinamente, no solo como resultado de la persistencia e incluso agravamiento de los viejos problemas latinoamericanos de pobreza, desigualdad y exclusión social, sino como consecuencia de la aparición de un

nuevo paradigma de bienestar social de carácter residual, el cual ha llegado a ser hegemónico” (Barba, 2004, pág. 93).

Los procesos anteriormente citados conllevan que en esta década comiencen a darse una serie de cuestiones relacionadas con mayores índices de pobreza, especialmente en las capas más jóvenes de la sociedad, fenómeno que Juan Pablo Terra ha denominado acertadamente “infantilización de la pobreza”.

Como continuidad de la década anterior, la década del 90 está signada por la acentuación de las medidas en la década anterior. Se asiste fundamentalmente a una retracción del Estado en materia de políticas sociales, que deja paso a la presencia del mercado. En este sentido, “se desató la crisis del paradigma de bienestar latinoamericano, cuyos ejes eran el empleo formal y el seguro social” (Barba, 2004, pág. 93). En materia de empleo, se implementan los procesos de retirada del Estado en las negociaciones entre trabajadores y empresarios (Consejos de Salarios), privatizaciones, precarización laboral y nuevas formas de contratación (unipersonales), además de la reforma de los seguros de seguridad social en la región. En resumen, se puede decir que es en la década del 90 que en la región, y por ende en Uruguay también, se instalan estos procesos antes mencionados, de los que en general resulta una precarización laboral y un aumento del desempleo.

Es interesante analizar cómo se presentan las políticas sociales orientadas a la niñez y la juventud. En la década del 90, si bien se visualiza un cambio de orientación en el abordaje específico de la infancia ya que se desarrollaron planes y programas tendientes a revertir la situación de pobreza (Plan CAIF) y se crearon ámbitos *ad hoc* (Infamilla) bien diferentes a las políticas sociales sectoriales, (vivienda, salud, educación), la situación de la infancia no fue revertida en absoluto (Midaglia, 2006).

B. Situación de la infancia y adolescencia en Uruguay a comienzos del siglo XXI

Es central analizar la situación de los niños, niñas y adolescentes en el Uruguay actual, dado que esta población configura el futuro de la juventud en nuestro país. Según las transformaciones anteriormente descritas, el fenómeno de infantilización de la pobreza siguió creciendo con el paso del tiempo, hasta llegar a comienzos del siglo XXI con niveles de pobreza infantil nunca antes alcanzados. Según el Observatorio de los Derechos de

la Infancia en Uruguay (UNICEF, 2006), sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística, en 2005 el 54,5 % de los niños menores de 5 años era pobre. En lo que respecta a los niños entre 6 y 12 años en 2005, la mitad del total de los niños en edad escolar (51,7 %) se encontraba en hogares por debajo de la línea de pobreza. De éstos, alrededor de 26 mil niños se encontraban viviendo en hogares que tenían necesidades básicas insatisfechas. Además, cerca de 4.500 de estos niños pasaban la mayoría del tiempo diario en la calle.

En lo que refiere a los adolescentes de 12 a 17 años, dicho organismo señala que si bien a medida que aumenta la edad los niveles de pobreza disminuyen, la situación es igualmente grave. Mientras que en 2000 la cantidad de adolescentes pobres era en cifras absolutas 57 mil, lo que corresponde a un 25,8 %, ha aumentado casi al doble en el año 2005 (lo que en cifras absolutas son un poco menos de 100 mil adolescentes pobres, un 43,1 %). De estos 100 mil adolescentes, 14.000 se encuentran en una situación tan grave que no alcanzan a cubrir ni siquiera sus necesidades básicas de alimentación. Y a la vez, alrededor de 2.200 de estos adolescentes pasan la mayor parte del tiempo en la calle. Se calcula que, actualmente, uno de cada cuatro adolescentes no estudia ni trabaja.

Los índices de pobreza en toda la sociedad, pero fundamentalmente en la población más joven, implican que estos jóvenes se encuentren doblemente vulnerados en sus derechos: cuando niños crecen con dificultades para satisfacer necesidades básicas, lo que repercute en su configuración del mundo y afecta la permanencia y continuidad en el sistema educativo. Cuando son jóvenes, el acceso a empleos calificados se encuentra limitado a quienes tienen niveles educacionales elevados y, fundamentalmente, a aquellos que poseen capital social.

En lo que refiere a cuestiones educacionales, tanto en la región como en Uruguay existen elevados índices de deserción de la educación secundaria. Muchos de los adolescentes en nuestro país desertan del sistema educativo, solo el 60 % de los alumnos consigue completar el liceo y, de los que lo completan, sólo uno de cada cinco lo hace sin repetir un año. Igualmente, este año se registraron las más altas tasas de inscripción. Por otro lado, se visualiza que el organismo encargado de este nivel educacional, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), no ha desarrollado políticas tendientes a fomentar la permanencia en la secundaria ni tampoco ha fomentado la creación y refacción de las llamadas UTUs, con el fin de que logren prepararse para un oficio.

En 2005 se produjo el cambio hacia un gobierno de corte progresista, que implementó varias innovaciones y transformaciones en materia de políticas sociales, entre ellas la creación del Ministerio de Desarrollo Social como organismo rector de la coordinación y articulación de las mismas. Este cambio ha contribuido a que en el año 2006 se diera “una disminución de los niveles de pobreza e indigencia en todos los grupos de edad, así como una leve mejora de la distribución del ingreso”. (UNICEF, 2006, pág. 95). Esto se debe en parte al llamado Plan de Emergencia Social desarrollado por este Ministerio, lo cual contribuyó a aumentar levemente el nivel de ingresos de los sectores más desfavorecidos. También se produjo una modificación en la redistribución del gasto público destinado a políticas sociales que contemplen a la población de menores recursos y de menor edad, como las asignaciones familiares.

Se visualiza que el trabajo de niños, niñas y adolescentes ha aumentado a nivel mundial, generalmente realizados fuera de las protecciones sociales, en ambientes peligrosos y desde muy temprana edad, lo que aumenta las posibilidades de caer en el ciclo de la pobreza. Tal como señala Tokman: “El problema de los jóvenes, como el de la pobreza y como muchos otros, pasa por crear empleos de buena calidad” (Tokman, 1997, pág. 11).

V. Migración y trabajo: flujos migratorios de jóvenes buscando alternativas

Desde la constitución de la Banda Oriental, pasando por la consolidación como país independiente, Uruguay nació como una nación receptora de inmigrantes provenientes fundamentalmente de Europa. Esta pauta migratoria se dio fuertemente desde principios del siglo XX hasta promediar el mismo. A partir de la década del 60, el Uruguay fue modificando sus flujos migratorios hasta generar una tendencia a expulsar población, la cual en lugar de revertirse, por el contrario, ha ido en constante aumento. Las razones han sido variadas: económicas en la década del 60, y políticas fundamentalmente en la década del 70. Si hablamos de cifras, observamos que un cuarto de millón de uruguayos emigró en el período comprendido entre 1973 a 1984, de los cuales se observa que la mitad eran jóvenes entre 19 y 25 años (Aguilar, 1982, pág. 66). Se ha dicho que la emigración comprendida entre las décadas del 60 y del 80 se ha denominado “fuga de vientres y

cerebros” porque se trataba de jóvenes (en su mayoría en edad de procrear) con altos niveles de formación educativa (universitaria y técnicos especializados). La década del 80 registra un alza en el retorno de población que había sido exiliada a causa de la dictadura militar, pero igualmente se registran niveles de emigración elevados fundamentalmente en los sectores medios, obreros y artesanos con experiencia industrial.

La década del 90 presenta niveles estables, mientras que la crisis de comienzos de siglo XXI significó un alza importante en los niveles de emigración, la cual se caracterizó por ser de jóvenes medianamente educados, con un promedio de más de nueve años de educación formal, o sea que han cursado total o parcialmente el bachillerato. Lo cual significa que hay una selectividad hacia los más educados y cierta selectividad en relación con el nivel económico de los emigrantes.

Se visualiza una asociación importante entre las pocas posibilidades que poseen los jóvenes para ingresar al mercado laboral, y obtener trabajos de calidad, y la tendencia emigratoria. En este sentido, Adela Pellegrino apunta que “una Encuesta Nacional de Juventud realizada en 1989-1990 permitió observar que uno de cada cuatro jóvenes aspiraba a vivir, al menos transitoriamente, fuera del país” (Pellegrino, 1998, pág. 4).

Por otro lado, las distancias generadas en el mundo globalizado contemporáneo acrecientan las llamadas presiones migratorias, que establecen condiciones que no son proclives para la retención de la población en los países de origen. En este sentido, “la precariedad del empleo, la naturaleza regresiva de la distribución del ingreso, la persistencia de elevados índices de pobreza y la profundización de las tensiones sociales generan un cuadro generalizado de vulnerabilidad, inseguridad e indefensión, frente al cual la emigración cobra cuerpo como alternativa para enfrentar las difíciles condiciones de vida y la disconformidad con los efectos del patrón de desarrollo” (Pellegrino, 1994, pág. 55).

En cuanto a las características que presentan los emigrantes, se puede decir que son fundamentalmente jóvenes y personas calificadas. Esto trae aparejada una serie de consecuencias que son por demás perjudiciales, no sólo desde el punto de vista demográfico, en donde se visualiza un crecimiento de las capas adultas y un envejecimiento de la población, sino que también permite enfrentarnos a una serie de interrogantes interesantes que penetran en el modelo social al cual apuntamos como sociedad. En este sentido, los incentivos para retener a los jóvenes en su país parecerían ser por demás escasos: políticas laborales insuficientes y con bajo impacto.

El escenario migratorio producido desde las multicausalidades ya señaladas ha generado lo que podemos denominar como “cultura del emigrante”, la que se refleja claramente en el hecho de que los jóvenes manejan como una de las opciones de inclusión en el mundo del trabajo la de trabajar en el exterior. Por lo que la consideración de políticas y marcos legislativos que garanticen la inclusión del joven en el mundo del trabajo también habrá de incluir marcos para el favorecimiento del cambio cultural concomitante: de la cultura migrante a la cultura geo-referencial, trabajando desde la perspectiva geopolítica.

VI. Políticas sociales desde el Estado uruguayo orientadas hacia el trabajo y la migración

Si bien la problemática del desempleo juvenil es reciente, con los procesos antes descritos se profundizaron las condiciones laborales de los jóvenes. En Uruguay se visualiza que la situación se ha agravado aún más en la última década, especialmente luego de la crisis del año 2002. En este sentido, tal como señala Castel, “se necesita un actor central que conduzca estas estrategias, obligue a los participantes a aceptar objetivos razonables y vele por el respeto a estos compromisos. El Estado social es ese actor” (Castel, 1997, pág. 391). A través de sus políticas sociales, el Estado es fundamental tanto para regular el mercado laboral como para intermediar en busca del justo beneficio de las partes.

Se puede observar que desde el Estado uruguayo, las iniciativas para abordar la problemática del desempleo juvenil, tanto como para evitar las tendencias emigratorias de los jóvenes, han sido prácticamente inexistentes. Esta tendencia comienza a revertirse con el actual gobierno, el cual está implementando cambios en las políticas de empleo juvenil y en materia de migración.

Uno de los programas que se han desarrollado con éxito en materia de generación de empleo juvenil ha sido el Programa Projooven, desarrollado por la Junta Nacional de Empleo en el marco del Ministerio de Trabajo y el Banco de Previsión Social. El mismo capacita e inserta a jóvenes en el mercado laboral y se orienta fundamentalmente a aquellos que tienen mayores dificultades y/o que provienen de hogares más desfavorecidos económicamente. Las entidades que los capacitan cumplen un rol clave

en la inserción directa y en los altos niveles de formalidad laboral, según datos presentados en el Seminario “Análisis del modelo de capacitación laboral para jóvenes”. Desde el año 2005, Projovent, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Instituto Nacional de la Juventud (INJU) iniciaron la convocatoria para la discusión y posterior redacción de una nueva ley de empleo juvenil. Uno de los objetivos de esta ley será facilitar los marcos de interacción entre la geo-referencia y las carreras técnicas de rápida salida al mercado laboral. Así se está trabajando en la Agencia Nacional de Empleo y la conformación de fondos para el desarrollo de empleo juvenil.

Se apunta a la creación de un sistema de información nacional desde el cual administrar una base de datos que posibilite la gestión y administración de requerimientos geo-referenciales y las propuestas de formación. Esta línea de acción requiere de una compleja articulación entre diversos organismos del Estado. Por otro lado, se encuentra en estudio el marco jurídico de políticas de subvención para el desarrollo de emprendimientos productivos y/o creativos temporales de iniciativa individual con los empleadores.

En otra línea, el actual gobierno está desarrollando políticas destinadas a revertir y/o atenuar los impactos de las corrientes migratorias, para lo cual se ha promulgado en este año una nueva Ley de Migración (Nº 18.250). La misma regula todo lo relativo a las normas sobre las personas que emigran de Uruguay y concede beneficios a los uruguayos que residen en el exterior y deciden retornar, para lo que se crea también la Junta Nacional de Migración.

Una de las innovaciones gubernamentales constituye un giro importante en lo que respecta a las políticas de vinculación y retorno con los emigrantes uruguayos. Si bien dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores se habían creado el Departamento 20 y los consejos consultivos, que apuntaban a generar un vínculo más estrecho con la diáspora uruguaya que reside fuera del país, el actual gobierno ha dado suma prioridad a la temática y ha generado nuevos lineamientos que permitirán aumentar la comunicación, el vínculo de los uruguayos con su país y fomentar el retorno de los mismos. Dentro de estos lineamientos se prevé la creación de una oficina de retorno y bienvenida destinada, por un lado, a facilitar el regreso de aquellos uruguayos que pretendan retornar al país y, por otro, a promover la llegada de no nacionales a residir en el país.

Otra de las líneas de acción es el programa de Circulación de Uruguayos Altamente Calificados o CUAC (realizado en conjunto con la Agencia

Nacional de Investigación e Innovación y la Universidad de la República), que apunta a ofrecer incentivos tanto simbólicos como económicos a jóvenes investigadores uruguayos que han emigrado, con el doble objetivo de recuperar las inversiones en formación que sobre estos jóvenes ha realizado el Estado uruguayo (universidad pública) y reposicionar al Uruguay en términos de innovación y desarrollo.

Si se tienen en cuenta las características históricas de las corrientes migratorias registradas en Uruguay a partir de los años 50 y las características específicas de las más recientes, se considera que la preocupación gubernamental en materia de políticas sociales de migración constituye un avance significativo en la materia. Esta política ha tenido impulsos que permitirán recomponer y afianzar vínculos entre los uruguayos que han emigrado y el país, y mantener y rescatar las costumbres, la cultura, “el ser uruguayo” en residentes fuera del país. Más dificultoso parecería ser el componente de la política que promueve el retorno de los uruguayos residentes fuera del país si no se cuenta con políticas complementarias que brinden estímulos para el retorno de la población y con políticas laborales tendientes a ofrecer empleos de calidad que tomen en cuenta las capacidades y los perfiles de los emigrantes.

Referencias bibliográficas

- AGUIAR, C. (1982). *Uruguay: país de emigración*, Montevideo, Banda Oriental.
- ANTUNES, R. (1997). *Adeus ao trabalho*, San Pablo, Cortez.
- BARBA, C. (2004). “Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del Consenso de Washington”, en *Revista Espiral* N° 31, México, Universidad de Guadalajara.
- CHAPP, M. (1991). *Juventud urbana y exclusión social*, Buenos Aires, Humanitas.
- CASTEL, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós.
- D20: <http://www.conexionuruguay.gub.uy/index.php>
- FERNÁNDEZ, JOSÉ - DE LOS CAMPOS, HUGO (2006). Estudios de las características de los niños, niñas y adolescentes trabajadores y sus familias. Modalidades de trabajo infantil y peores formas, perfil socioeconómico y cultural de las familias, Montevideo, CLAEH.
- GARCÍA MÉNDEZ, E. (1996). “Trabajo infantil y democracia”, en *Revista Sociedades y Políticas*, N° 2, Buenos Aires, Fundación Pibes Unidos.

- HOPENHAYN, M. (2001). Repensar el trabajo. Historia, profusión y perspectivas de un concepto, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.
http://www.ine.gub.uy/enha2006/INFORME_Trabajo_infantil.pdf
<http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc/cint/index.htm>
- MIDAGLIA, C. (1995). "Reforma del Estado: un análisis alternativo", en *Revista Fronteras*, N°1.
- (2006). Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay de las últimas tres décadas, Buenos Aires, CLACSO.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES: <http://www.mrree.gub.uy/mrree/home.htm>
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES: <http://www.mrree.gub.uy/mrree/home.htm>
- http://www.ine.gub.uy/enha2006/INFORME_Trabajo_infantil.pdf
<http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc/cint/index.htm>
- NUN, J. (2001). *Marginalidad y exclusión social*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- OFFE, C. (1992). *La sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas de futuro*, Madrid, Alianza Universidad.
- OIT (2006). *Tendencias mundiales del empleo juvenil*, Ginebra, Suiza, OIT.
- PELLEGRINO, A. (1994). La propensión migratoria de los jóvenes uruguayos, estudio en base a datos de la Encuesta Nacional de Juventud 1989/1990 del Instituto Nacional de Estadística, Montevideo, INJU, CEPAL, OIM.
- PREALC / Serie Documentos de trabajo (1985). *Enfoques alternativos sobre el mercado de trabajo: un examen en los modelos neoclásico, keynesiano, neomarxista y de segmentación*, Santiago de Chile, PREALC.
- TERRA, JUAN PABLO y cols. (1989). *Creciendo en condiciones de riesgo. Niños pobres en Uruguay*, Montevideo, Ed. CLAEH-UNICEF.
- TOKMAN, V. (1997). "El trabajo de los jóvenes en el post-ajuste latinoamericano", en *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional. Jóvenes, formación y empleabilidad*, Montevideo, Cinterfor/OIT. N° 139-140, abril-setiembre, 1997.
- UNICEF (2006). Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay, Montevideo, UNICEF.

RESUMEN

Este artículo pretende abordar el problema del empleo juvenil, el problema de la emigración y sus vínculos en el marco de las políticas sociales desarrolladas en Uruguay. Para ello comienza abordando el tema del trabajo como categoría central de la modernidad y su transformación en esta nueva época. Posteriormente se abordan las principales características del empleo juvenil en el mundo y la región, analizando fundamentalmente su relación con la pobreza y la educación. Luego se aborda el problema en Uruguay, comenzando con un breve abordaje histórico de la situación del país en materia de políticas sociales y presentando la situación de la infancia y la adolescencia en una perspectiva histórica. A continuación se analizan los procesos de migración en Uruguay y su relación con los jóvenes y el empleo. Por último, se exponen y analizan algunas de las políticas sociales que se están implementando desde el Estado uruguayo para abordar las problemáticas del empleo juvenil y la migración.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXV - N° 2 - Junio, 2008

Políticas públicas de juventud: estrategias y tácticas

Glória Diógenes

I. Introducción

Las actuales tendencias observadas en las políticas públicas para la juventud desarrolladas en Brasil serán abordadas desde una perspectiva relativa al ámbito de la propia política pública y, simultáneamente, a través de la consideración del imaginario de la juventud y de sus experiencias colectivas. Se parte del presupuesto de que, en general, en Brasil tales experiencias se han desarrollado lejos de la esfera política, de naturaleza más formal (gobierno, partidos, Parlamento). En el presente ensayo intentaré integrar ambos niveles de análisis con especial énfasis en dimensiones relativas a:

- a. *Definiciones en movimiento: juventud y el intento de desentrañarla.* Tomando como punto central de análisis la naturaleza “dura” de las políticas públicas y el carácter plural y cambiante de las necesidades y los deseos de la juventud, iremos puntualizando la ausencia de ciertas instancias de comunicación entre los dos ámbitos. Tomaremos como conceptos clave los conceptos de “estrategia” y “táctica” desarrollados por De Certeau.

GLÓRIA DIÓGENES

Profesora del Programa de Posgrado en Sociología de la Universidad Federal de Ceará. Presidenta de la Fundación del Menor y la Familia Ciudadana de la Prefectura Municipal de Fortaleza.

- b. En el segundo tópico iremos avanzando en el plano del ideario que trasciende algunas acciones de *políticas públicas para juventud y exclusión social*. Enfocaremos el tema argumentando que se observa una lógica pendular en las políticas públicas desarrolladas para este segmento que, en líneas generales, oscilan entre acciones que buscan asegurar conquistas de naturaleza “económica” (profesionalización, generación de empleo e ingresos) y otras delimitadas por conquistas “sociales” (derechos cívicos, asistencia social y acceso a la cultura).
- c. En un tercer punto, y tomando como base un conjunto de vivencias y reflexiones constituidas en el plano académico a través de un diálogo provechoso con autores que investigan y actúan en el campo de la juventud, y a través de las iniciativas en el plano de las acciones gubernamentales y no gubernamentales, intentaré diseñar algunos parámetros mínimos que puedan proveer elementos para una política pública con énfasis en la participación. A tal efecto, me apoyaré en metodologías adecuadas a la lógica y a dinámicas diversas de la juventud brasileña, así como en mi actual experiencia como directora de la Fundación del Menor y de la Familia Ciudadana de la Prefectura Municipal de Fortaleza.

No aspiro más que a aportar algunos elementos capaces de fomentar y enriquecer los debates en el campo de las políticas públicas de juventud. En última instancia, es un desafío cuya superación requiere, hoy más que nunca, de la participación y el compromiso públicos.

A. Definiciones en movimiento: juventud e intentos de explicación

La juventud es un concepto que exige de quien investiga y, más aún, de quien actúa en ese campo de construcción específica de políticas públicas, una necesidad permanente de explicación. Representa un segmento que se define más por sus prácticas, por sus formas diversas de actuación y de experimentación, que por conceptualizaciones y referencias estables y fijas.

“Hablar de la juventud implica moverse a través de un campo de conceptualización ambiguo. Como categoría social, esto es en lo que concierne a la definición de un intervalo entre la infancia y la vida adulta, la juventud se

constituye apenas en el final del siglo XIX, hasta ganar contornos más nítidos en el inicio del siglo XX. La juventud es un invento moderno, de ese modo, tejida en un terreno de constantes transformaciones” (Diógenes, 1998, pág. 93). De esta manera, cualquier esfuerzo de registro acerca de su condición, de sus modos de actuación, debe tener como referencia sus prácticas, movimientos y esferas de sociabilidad.

En el marco del presente trabajo tomaremos como elemento central las *estrategias* de construcción de políticas públicas para la juventud en Brasil, así como las *tácticas* diferenciadas de actuación de este segmento en el campo de las políticas y los constantes cambios y redefiniciones de las mismas. Vale resaltar que no tenemos la pretensión de abarcar aquí y, mucho menos, agotar la diversidad y la complejidad de las políticas públicas de juventud en todo el territorio brasileño. Se trata de un “ensayo” cuyo objetivo es el de formular algunas consideraciones acerca de la naturaleza polimorfa y casi siempre fluida de esa política. Esto es así porque ella está casi siempre sujeta a los diferentes trayectos y experimentaciones de la condición juvenil: clase, género, etnia, orientación sexual, vinculación con el arte y la cultura, entre otros.

Para fundamentar esa percepción acerca de la construcción de las políticas públicas para la juventud en el Brasil, tomaremos como referencia los conceptos de táctica y estrategia desarrollados por Michel de Certeau (1994). La diferencia entre los dos conceptos reside principalmente en el tipo de operación que se puede efectuar. En la medida en que las estrategias se refieren al cálculo (o a la manipulación) de las relaciones de fuerzas circunscriptas a un ambiente propio del poder, la táctica se convierte, consiguientemente, en el arte del más débil, donde el “más débil” es aquel que no está circunscrito a un espacio formal e instituido de poder. “Sin lugar propio, sin visión globalizante, ciega y perspicaz, como quedándose en el cuerpo a cuerpo sin distancia, regida por los casualidades del tiempo”, la táctica se ejerce en condiciones de “ausencia de poder”, al acecho, aguardando el momento oportuno para actuar en los espacios del orden dominante, contrariamente a la estrategia, “organizada por el postulado de un poder” (1994, págs. 100-101). Las estrategias de construcción de una política de juventud son casi siempre marcadas por cambios, tensiones y reconfiguraciones que se producen en el campo de las prácticas juveniles. La investigación sobre el “Perfil de la Juventud Brasileña”, realizada en 2003,¹ señala que las políticas públicas no sólo deberían considerar la dimensión

formativa de la juventud, sino también aquella referida a la experimentación y la participación. Esto es así porque el propio entendimiento acerca de lo que significa juventud, su delimitación etaria, ha estado atravesado por tensiones entre posiciones diversas y esfuerzos constantes de actualización conceptual acerca de la temática. Es que, orientadas por técnicas diversas utilizadas por la juventud, en cada lugar y en cada tiempo se producen polifonías variadas en torno a la condición juvenil.

La ya mencionada investigación realizada en 2003, en la parte relativa a “Cuestiones sobre juventud, cultura política y participación democrática” analizada por Paulo Krischke (pág. 284), advierte que “... a pesar de que la apertura político-electoral ha posibilitado a los jóvenes votar a partir de los 16 años de edad, ellos adhieren muy poco a la participación política convencional, lo que no significa que sean apolíticos”. Para la juventud, las formas de participación política son apenas algunos pasos en el campo de la construcción de aquello que se podría denominar la cultura política de la juventud, fuera de espacios partidarios y de instancias formales de participación política: movimientos de barrios y movimientos sindicales.

De ese modo, el criterio de percepción de los modos de participación de la juventud debe nacer de la indagación de lo que significa hacer política para la juventud y de cuáles son sus referentes más significativos. En cierto modo, debemos cuestionar también el marco de referencia de lo “que significa hacer política” entre quienes investigan y construyen el análisis acerca del fenómeno de la juventud en Brasil. Como afirma Lechner (1982, pág. 17), al menos en países como Chile, hacer política es considerado una actividad institucionalizada con límites relativamente nítidos: gobierno, parlamento y partidos. Esa noción de política se consustancia bajo el referente de *estrategia* destacado por De Certeau (1994). En ciertos momentos, la juventud tiene la necesidad de trazar cotidianamente artimañas para ocupar un espacio en el mundo del trabajo y del reconocimiento en la esfera pública (no obstante su principal demanda sea correlativa en el campo del trabajo), en otros siente la necesidad de trazar tácticas que le permitan superar los espacios restringidos de mercado.

Una parte significativa de la juventud brasileña es el centro de otra tensión. En efecto, la juventud es un blanco de la publicidad, de la seducción del consumo y, paradójicamente, es ella la que menos acceso tiene a los bienes de consumo constituidos bajo su signo y su imagen. En su estudio acerca de las “trayectorias en la construcción de políticas públicas para la juventud en

Brasil”, Sposito (2003, pág. 58) advierte: “Aún no se ha garantizado a los jóvenes brasileños un acceso satisfactorio al sistema educativo (...) los índices crecientes de desempleo en la última década afectaron sobre todo a los jóvenes, ya que cerca del 52 % de los desempleados en 1996 tenían entre 10 y 24 años de edad”.²

Aunque la juventud brasileña se mueve bajo el fuego cruzado de las demandas básicas de supervivencia y de oportunidades que ya deberían estar aseguradas, es posible que en el plano de las políticas de derechos humanos y asistencia atravesase tensiones y desafíos tal vez más drásticos aún. El siguiente párrafo, extraído de un trabajo de Norbert Lechner que data de 1982, nos parece bastante actualizado en lo que concierne al panorama brasileño: “En los últimos años la inseguridad física (delincuencia y abusos de poder) y la inseguridad económica (desocupación) parecerían haber aumentado nuevamente. Pero, ¿cómo crear seguridad material en una situación de inseguridad normativa (¿qué es válido?) e inseguridad simbólica (¿a dónde pertenezco)? Hoy, más que antes, la política concierne a estas dimensiones no-materiales” (pág. 25).

Es en este campo de las experiencias “no materiales” y, de ese modo, no mediadas por el signo de la política en los moldes ya mencionados (Estado, gobierno, parlamento), que otras demandas y pautas significativas de la juventud provocan transformaciones en el modo ya pautado de la construcción y efectivización de políticas públicas.

En tales percepciones se apoya Sposito (2003, pág. 59) cuando destaca otro referente de política pública, utilizado por Rua (1998, pág. 731), cuyo foco central gira en torno a la propuesta de entendimiento de las políticas públicas “como un conjunto de decisiones y acciones destinadas a la resolución del estado de cosas”, una dimensión institucionalizada en la construcción de las políticas públicas. En tal sentido, las prácticas culturales, artísticas, el campo de consumo, no sólo deben ser considerados lugares relativos al “hacer política”, sino ser pautados como esferas de producción de los elementos esenciales relativos a la formación de una agenda de re-alineamiento de las políticas públicas de juventud. De ese modo, una política pública para la juventud debe tener en cuenta aspectos que reflejen el conjunto de sus experiencias, sus formas de sociabilidad y las marcas y códigos de lenguaje que definen sus líneas de comunicación y producen un reconocimiento entre sus pares. Más allá de ello, es válido resaltar un cierto descrédito y deterioro en el ideario relativo al mundo moderno del trabajo que

ha marcado el imaginario de la juventud brasileña. El agotamiento de la ilusión de la movilidad y el ascenso social que se depositó en la ampliación de las políticas públicas de educación profesional más allá de una mayor valorización de la esfera de consumo, exige examinar detenidamente las correlaciones entre modalidades de consumo y producción de modos de vida en el campo de la juventud.

Muchas políticas públicas para la juventud se inscribieron en iniciativas limitadas a la profesionalización y generación de ingresos bajo parámetros del *mundo adulto* en función de una percepción de un visible grado de ruptura de la juventud con las esferas tradicionales de la política, por una necesidad cada vez más precoz y emergente de ingreso al mercado de trabajo y, paradójicamente, una relativa resistencia a la disciplina y normalización del mundo de trabajo. La consigna de estas políticas es el tema de la exclusión social de la juventud que habita en la periferia y la generación de nuevas oportunidades en el mundo del trabajo.

B. Exclusión social y política pública para la juventud

Las políticas públicas para la juventud en Brasil se han volcado primordialmente hacia iniciativas de *inclusión* de los segmentos de jóvenes de la periferia. Las tensiones y seducciones de la esfera del consumo producen estilos y estéticas juveniles globales. Sin embargo, para los jóvenes de la periferia, el período de *moratoria social* prácticamente no existe y la necesidad de entrada precoz al mundo del trabajo es recurrente en sus vidas. Como cualquier otro joven, ellos ansían crear sus estilos propios y tener la libertad de exhibirlos en el espacio ampliado de la ciudad. Para los jóvenes habitantes de la periferia es necesario transponer los límites de los espacios “proscriptos”, no solo para legitimarse en el campo de una *estética juvenil globalizada*, sino también para posibilitar una profusión de *estilos*³ a través de “*cuerpos panorámicos*” (Canevacci, 1990) que *actúan* en los espectáculos urbanos.⁴ Sobre la forma del espectáculo es que la cultura de masas hace sus registros. “Es a través de los espectáculos que sus contenidos imaginarios se manifiestan. En otras palabras, es por medio de lo estético que se establece la relación del consumo imaginario” (Morin, 1990, pág. 77). Los cuerpos de los jóvenes, cuerpos expuestos en público, al transponer los límites de los espacios segregados de las periferias urbanas, se sumergen en el torbellino de miradas e imágenes de la ciudad “inscrita” y oficializan de ese modo su *existencia*.

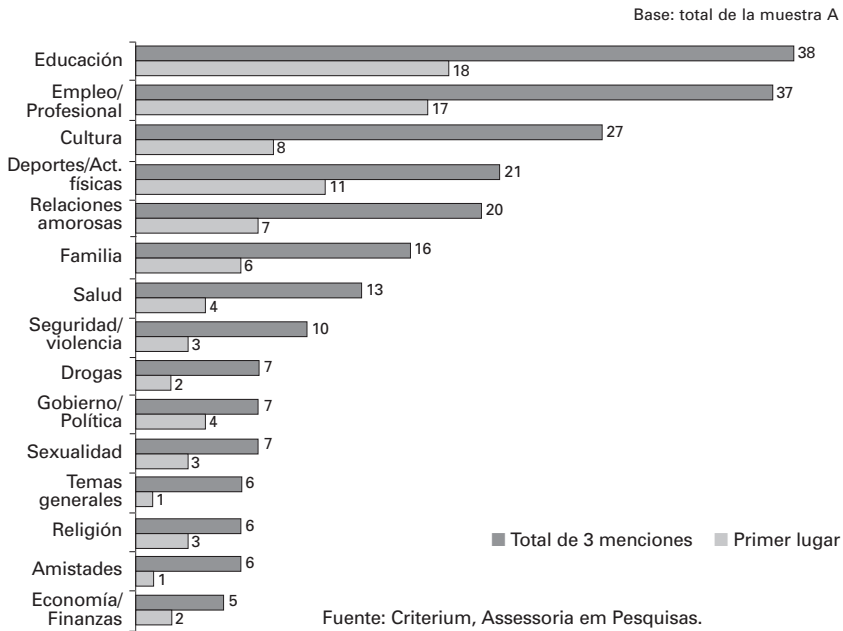
Se trata de una existencia ambigua, Por un lado, el joven de la periferia se moviliza por un sentimiento de autoexclusión, de no pertenencia, moviéndose en busca de una ocupación en el mundo del trabajo. Por otro lado, constituye formas de sociabilidad capaces de reforzar y producir un sentimiento de grupo e instaurar una fortaleza en los más *débiles*. Ese péndulo, no siempre mutuamente excluyente, sirve también de orientación para las decisiones y directrices de las políticas públicas. En ciertos momentos, las instituciones desarrollan sus directrices de promoción de las políticas públicas para la juventud tomando como parámetro la *re-inserción y creación de oportunidades en el mundo del trabajo*, en otros han canalizado sus esfuerzos en dirección a acciones comúnmente identificadas con el campo del *rescate de la autoestima y de la promoción de participación y ciudadanía*. El *Journal Sector 3* recoge algunos de los resultados obtenidos en investigaciones realizadas por Sposito en 2003: “Uno de los puntos más importantes constatados por el estudio fue que las prácticas volcadas a la juventud de bajos ingresos representan una dicotomía muy grande entre la integración material y la promoción de los derechos cívicos. Las dos vertientes de prácticas no se articulan, o sea, cuando el proyecto trabaja la autoestima del joven no propicia la mejora de los índices de escolaridad, empleo, ingresos y de las condiciones de vida en general. Por el contrario, cuando trabaja con la capacitación profesional, no se preocupa por el desarrollo de su calidad de ciudadano. Así, según Marília Sposito, el joven sale hablando bien del proyecto, valorizado, pero sigue perteneciendo a la clase de bajos ingresos. Comienza entonces a buscar un empleo y no lo encuentra, lo que vuelve a bajar su autoestima. La cuestión es cómo combinar las dos esferas y cómo llegar a un punto intermedio en las dos dimensiones juveniles” (Giannecchini, 2004).

Ese es realmente el desafío que debe colocarse en la escena primordial de las políticas públicas para la juventud en situación de exclusión social en el Brasil. La investigación ya citada, realizada por el Instituto de Ciudadanía, destaca en sus conclusiones dos cuestiones, entre otras: a) “Asociada a la precariedad de quienes se han insertado en el mercado (informalidad y bajos salarios), la dificultad en conseguir trabajo sugiere a la juventud como blanco privilegiado de las políticas públicas de empleo y de las políticas de incentivo al emprendimiento juvenil”. b) “Reconocimiento del Sebrae, aunque por una parte minoritaria de los jóvenes, como institución que apoya iniciativas de género, y la disposición manifiesta de uno entre cada cinco jóvenes a participar en trabajos sociales o negocios dedicados a sus comunidades indican

que hay un considerable campo potencial de convergencias entre el Sebrae y este público, pudiéndose acentuar el entrelazamiento de sus trayectorias”.

El desafío es cómo propiciar acciones de profesionalización y de oportunidades con posterioridad al ingreso en el mercado de trabajo, promoviendo, concomitantemente, el desarrollo integral del sujeto, teniendo en cuenta los estilos, estéticas y lenguajes juveniles. El estudio realizado en 2003 traza un cuadro que puede ser bastante esclarecedor como parámetro para la construcción de una política pública *de y para la juventud*.

Asuntos que más interesan a los jóvenes (Respuesta espontánea, en %)



Del gráfico surge que la “educación” constituye el principal foco de interés, seguida en segundo término por “empleo/profesional”. “Cultura/ocio” ocupan el tercer lugar. Tales parámetros, principalmente tratándose de la juventud, no deberían ser tomados al pie de la letra. Eso significa decir que el desafío probablemente no es saber qué es lo que prioriza la juventud para enfatizar las políticas públicas en esos campos, sino fundamentalmente identificar el *cómo hacer*, cómo crear una política con participación, representa-

ción juvenil y formas de consecución metodológicas que tengan un sesgo y una expresión relativa a los haceres y saberes de la juventud. Probablemente la tarea central sea construir *estrategias* de política pública tomando como base concreta las *tácticas* hilvanadas por los grupos juveniles, sus deseos y formas pioneras y creativas de acción.

C. Diseñando parámetros mínimos para una política pública con la juventud “excluida”

En este punto destacaremos algunos aspectos y desafíos de construcción de políticas públicas para un segmento significativo en el Brasil: la juventud de las periferias, el segmento de jóvenes comúnmente denominados excluidos. En las dos últimas décadas, el Brasil se enfrentó a un fenómeno, aparentemente creciente, de violencia juvenil. La formación de bandas de grafiteros, pandillas de amigos, hinchadas organizadas de fútbol, la proliferación de bailes *funk* y rivalidades territoriales produjeron una sociabilidad “hacia afuera” y, concomitantemente, extraña a los espacios y prácticas referenciadas y pautadas en la esfera pública. Frecuentemente, los medios y otras voces de impacto público alertaron acerca del peligro y del riesgo de la presencia insólita de grupos de jóvenes de la periferia que ocupaban y siguen ocupando de manera ruidosa espacios estratégicos de las ciudades.

Una parte significativa del repudio a formas inusitadas de una presencia *inesperada* de esos adolescentes en espacios públicos frecuentados por habitantes de un nivel social más elevado ocurre debido a acciones de uso abusivo del espacio público: la ciudad es el principal foco de seducción y, paradójicamente, escenario de enfrentamiento y blanco de agresiones, depredaciones y pintadas. Signos de violencia, prácticas de espacio y estrategias de expresión y visibilidad públicas se vuelven argamasas centrales en la construcción y la ampliación de las prácticas ciudadanas. Lugar y violencia son consignas para la producción de prácticas y experiencias de ciudad. ¿Por qué la violencia, los signos de rebeldía, no se convierten en una señal (y no una orden, una normalización y una disciplina) de las acciones para ser tomadas como base para la producción de una política pública de juventud? Son códigos difundidos a través de objetos de culto, adornos, tatuajes, delimitaciones territoriales, gritos de identificación de las pandillas, pintadas de paredes, estilos y artefactos que generan la percepción de formas de ocupación de la ciudad, de sus rituales de inscripción simbólica y de lo que podríamos denominar de *inserción social a contrapelo*.

El desafío puede ser traducido en los siguientes términos: resignificar valores y actitudes de adolescentes que se sienten excluidos, y son, realmente excluidos del acceso a equipamientos y servicios urbanos más diversos en sus lugares de vida, en sus prácticas de espacio y, concomitantemente, interconectarlos a toda la red de derechos que los constituyen como sujetos actuantes para superar sus ámbitos acostumbrados de acción y vivencia. Nuestra tarea es la de crear políticas *para la juventud* que, en general, cuando son distantes de sus aspiraciones, son incorporadas de una manera tal que no generan ni desarrollos ni cambios efectivos en las condiciones de vida de quienes usufructúan esas políticas.

¿Cómo hacer para que esas políticas traduzcan las necesidades y aspiraciones de los jóvenes en situación de exclusión y produzcan un efecto de construcción y discusión colectiva?

Una ciudad zonificada, atrincherada, controlada y descontrolada, se convierte en un escenario de confrontación, un lugar de actuación, demarcación, ocupación por medio de un repertorio de signos inscritos en el tema más amplio de la violencia. De ese modo, cualquier estrategia de una política pública para la juventud deberá tomar como punto central el barrio, la comunidad o espacio de la ciudad y los signos que producen las inscripciones sociales de los adolescentes. Esas juventudes en movimiento, a través de la proliferación de bandas y sus delimitaciones del espacio, producen sentidos y flujos acerca de la condición de ser y no ser habitante de la ciudad que, en general, acontecen a expensas de la escuela y los lugares de la política institucional.

De ese modo, el eje central de una política pública para y con la juventud debe tomar el derecho a la ciudad como su foco estratégico. A partir de esos presupuestos, arriesgamos apuntar algunos ingredientes, partiendo de nuestro actual desafío de construcción de una política pública en Fortaleza *con adolescentes y jóvenes*. Obviamente, no tenemos como pretensión trazar un modelo ideal de política pública; nos mueve tan solo la responsabilidad de compartir algunos aspectos esclarecedores de esa experiencia.

1. Romper aislamientos, guetos, circunscripciones y, de forma combinada, partir de los elementos que constituyen y alimentan la lógica propia de cada esfera, sea a nivel de acciones públicas, sea a nivel de movimientos juveniles, en la tentativa de construir signos de fusión. Para un joven grafitero de la periferia que en su pandilla posee una

red de sociabilidad, ¿qué impacto puede tener el tan difundido concepto de resocialización, ampliamente difundido en el ámbito de las políticas sociales de juventud?

2. Identificar la importancia del establecer-“nos” entre redes diversas de actuación y producción de acciones significativas en el ámbito de la juventud: el sistema de garantía de derechos (juzgados de minoridad y de juventud, ministerio público, consejos tutelares, oficinas especializadas); la red socio-asistencial (educación, salud, cultura, deporte/ocio, asistencia), las experiencias desarrolladas por agentes comunitarios y otras relativas a las redes informales y alternativas creadas por los propios jóvenes (colectivos de arte, de música, de movimientos estudiantiles, religiosos, entre otros).
3. La importancia del desarrollo y la participación directa de los Consejos Municipales del Menor y del Adolescente y de los Consejos de Juventud en esa tarea. En otras palabras, sobrepasar las vías institucionales y construir una sintonía a nivel de los tejidos de experiencias locales.
4. A partir de esa formación de *red de redes* deben construirse plataformas colectivas para la producción de una política que pueda contemplar las *tácticas* cotidianas y colectivas de vivencias y dinámicas juveniles y las *estrategias* de formalización de esa política en el ámbito de las instituciones formales.
5. Tomar referencias puntuales de investigaciones y decisiones de “especialistas” (como la creencia tan compartida de que aquello que los jóvenes más precisan son oportunidades de trabajo y primer empleo) sólo como una señal que debe con posterioridad asumir los matices propios de las aspiraciones de la juventud. Ciertamente, el trabajo que sirve de referencia para tales políticas no es la misma referencia que puntualiza el discurso y las aspiraciones del universo juvenil.
6. Descentralizar las políticas de juventud, ir más allá de las salas de conferencias, los auditorios, los gabinetes de espacios de decisión de poder y producir una política que actúe en el lugar donde las cosas acontecen, sobre la base de sentidos compartidos por personas, grupos y comunidades. Los cambios se producen “por dentro” de los acontecimientos, es en las identificaciones y potenciaciones de *tácticas* locales que se producen indicadores eficaces para la construcción de *estrategias* de inclusión social.

7. Romper con la lógica limitada de la carencia, del campo limitado de las necesidades de la juventud y mapear y actuar en el campo de la potencia, de las vocaciones y habilidades, de las experiencias que producen intensidad y fascinan por la posibilidad de “hacer juntos” y de modo diverso.
8. Tomar el cuerpo como lugar de experiencia, de producción de marcas territoriales y de sintonía con una palabra que afecta al joven de una política que pueda “instigarlo” a “lanzar el cuerpo adentro”, moverlo en su ámbito de acción y producir nuevos referentes y nuevas metodologías en la esfera de las políticas públicas. Deben tenerse en cuenta las relaciones de género y la diversidad de orientación sexual, referentes éstos que muchas veces restringen, estigmatizan y excluyen formas diversas de condiciones y opciones de vida.
9. Producir y fomentar iniciativas en el ámbito de la economía creativa tomando experiencias significativas (en la esfera del arte y de la cultura) y estimular acciones en el campo de la autogestión y de la economía solidaria con la perspectiva de producción de alternativas más allá de las oportunidades que apuntan al limitado campo del empleo formal.
10. Las iniciativas relativas al “hacer política” de la juventud están intrínsecamente relacionadas con el ámbito de intervención y de producción artístico-cultural. Por eso, experiencias de arte-educación permiten comunicar *tácticas* de experimentación en el ámbito juvenil capaces apuntalar elementos *estratégicos* para la construcción de una política pública. El contacto inicial con el arte es casi siempre decodificado por el joven a través de lo que ya ha consolidado y vivido como experiencia de sociabilidad y códigos de valores compartidos.

Las líneas de proyección esbozadas hasta aquí son fruto de la necesidad y voluntad de ampliar los espacios y los temas de debate en el ámbito de las políticas públicas de juventud. En suma, podríamos resumir una percepción que es común a todos los tópicos presentados y que se traduce en la vinculación de significaciones diversas y la construcción de signos de comunicación y de encuentro: la producción de significados compartimentados. Re-significar con la finalidad de producir otras figuraciones visuales, estéticas, orales, imaginativas para contenidos limitados, pre-conceptuados y normalizados sobre sí mismos y sobre el mundo. Esto significa producir un abanico de posibilidades, de multiplicidades para dimensiones intrínsecamente lineales y

limitadas, como tantas veces oí (por ejemplo: soy un joven pobre de la periferia, no tengo futuro), para otro escenario de posibilidades de sí mismo, con la fuerza y la elocuencia de los que saben que son portadores de derechos y se mueven por las vías habitadas por todo aquello que desean como lo más deslumbrante y pleno para el desarrollo de sus vidas.

Notas

1. La investigación *Perfil de la Juventud Brasileña* es una medida correspondiente al proyecto *Juventude*/Instituto Cidadania, con la participación del Instituto de Hospitalidade y de Sebrae. Fue realizada bajo la responsabilidad técnica de Criterium Assessoria em Pesquisas, retomando y ampliando temas y cuestiones investigadas en octubre de 1999 por *Núcleo de Opinião Pública* de la Fundação Perseu Abramo. Se trata de un estudio cuantitativo realizado en áreas urbanas y rurales de todo el territorio nacional, junto a jóvenes de 15 a 24 años de ambos sexos en 2003.
2. Según los datos del IBGE, en 2000, la población comprendida entre 15 y 24 años ascendía a 33 millones, lo que representa entre el 19 y el 21 % de la población.
3. Helena Abramo (1994) resalta que el "estilo no es simplemente el conjunto de rasgos que se puede observar en un artefacto. Presupone la creación consciente (a través de una elección intencional de un conjunto de rasgos con un principio de orden, en el cual existe la intención de diferenciación en relación a otros artefactos. Son las dimensiones de la *escuela* intencional y de *distinción* de un patrón, que son resaltadas en esa formulación" (pág. 87).
4. Ver Helena Abramo en *Cenas Juvenis : punks e darks no espetáculo urbano*, Sritta, 1994.

Referencias bibliográficas

- ABRAMO, HELENA WENDEL (1994). *Cenas Juvenis - punks e darks no espetáculo urbano*, São Paulo, Sritta.
- CANEVACCI, MÁSSIMO (1990). *A Antropologia da Comunicação visual*, São Paulo, Brasiliense.
- DE CERTEAU, MICHEL (1994). *A Invenção do Cotidiano – As artes de Fazer*, Petrópolis, Rio de Janeiro, Vozes.
- DE FREITAS, VIRGÍNIA - DE CARVALHO, FERNANDA (2003). *Políticas Públicas: Juventude em pauta*, São Paulo, Cortez, Ação Educativa Assessoria, Pesquisa e Informação, Fundação Friedrich Ebert.

- DIÓGENES, GLÓRIA (1998). *Cartografias da Cultura e da Violência – gangues, galeras e o Movimento hip hop*, São Paulo, Annablume, Fortaleza, Secretaria da Cultura e do Desporto.
- INSTITUTO DE CIDADANIA ET FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO (2003). *Perfil da Juventude Brasileira*, São Paulo.
- GIANNECCHINI, LAURA (2004).
- “Ação Educativa apresenta pesquisa com 14 indicadores de boas práticas voltadas à juventude de baixas renda e escolaridade”, *Jornal Setor 3 - terceiro setor em rede*.
- LECHNER, NORBERT (1982). *¿Qué significa hacer política?*, Lima, Desço.
- MORIN, EDGAR (1990). *Cultura de massas no século XX*, Volume 1: Neurose, Rio de Janeiro, Forense.
- VOGEL, ARNO (1991). “A Cidade como fascínio de descaminho”, en *O Trabalhador e a rua*, São Paulo, Flacso/Unicef/Cortez.

RESUMEN

El objetivo de la presente contribución es identificar las principales ideas a partir de las cuales se construyen las políticas públicas para la juventud en Brasil. Se abordará el tema desde dos perspectivas: una relativa al ámbito de la propia política pública y otra relativa a puntualizaciones del imaginario de la juventud y de las experiencias colectivas. Por otra parte, el ensayo parte del presupuesto de que, en términos generales, en Brasil esas experiencias se han desarrollado lejos de la esfera política de naturaleza más formal (gobierno, partidos, Parlamento) y será desarrollado a través de tres campos de reflexión: definiciones de juventud e intentos de “operacionalizar” esos conceptos en el ámbito de las políticas públicas; idearios que trascienden las políticas públicas para la juventud bajo el prisma de la exclusión social; e intento de delinear parámetros mínimos capaces de nutrir una política pública participativa con la utilización de metodologías concernientes a la lógica y a configuraciones diversas del perfil de la juventud brasileña.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXV - Nº 2 - Junio, 2008

De habitantes a ciudadanos

Construir un país que incluya a todos: un desafío para la Argentina del Bicentenario 2010-2016

Comisión Nacional de Justicia y Paz de la Conferencia Episcopal Argentina

Propuesta de trabajo para la participación

Presentación

El espíritu que nos anima al presentar esta Propuesta es convocar a distintos sectores a trabajar juntos por el bien común, más allá de los intereses sectoriales de cada uno.

Creemos que es necesario elaborar propuestas sobre temas de fondo para el país que, sin desconocer la coyuntura actual, puedan eventualmente convertirse en políticas de Estado. Los estamos convocando a un trabajo a mediano y largo plazo apuntando a los bicentenarios que cumplirá el país en los próximos años.

Proponemos la *inclusión social* como tema central y transversal a todos los otros temas, para ser priorizado en este trabajo. Intentaremos simultáneamente convocar a otros grupos en todo el país que pueden hacernos llegar propuestas a nivel local, provincial y nacional. Desde un comienzo hemos recibido el apoyo de los otros credos y las principales ONGs.

Presentamos un listado de diez temas que consideramos importantes en la construcción del bien común. Les proponemos seleccionar algunos de ellos para comenzar

a trabajar. Nos anima el espíritu de diálogo y de construcción conjunta, por ello estamos dispuestos a considerar otros temas no incluidos en nuestra propuesta.

Deseamos de todo corazón que Dios nos asista a todos en este emprendimiento en bien de los argentinos, particularmente de todos aquellos que aún padecen las consecuencias de la pobreza y la exclusión social.

EDUARDO L. SERANTES
PRESIDENTE COMISIÓN JUSTICIA Y PAZ
MONS. JORGE CASARETTO
OBISPO DE SAN ISIDRO
ASESOR DE LA COMISIÓN
DE JUSTICIA Y PAZ

1. Introducción

Objetivo de esta Propuesta dentro del Proyecto de la CNJyP

La Comisión Nacional de Justicia y Paz

La Comisión Nacional de Justicia y Paz es un organismo de la Conferencia Episcopal Argentina de la Iglesia Católica que trabaja buscando contribuir al desarrollo de la justicia social, mediante la formación de ciudadanía y la promoción del diálogo

entre los distintos sectores sociales y políticos de la comunidad nacional.

La Comisión Nacional de Justicia y Paz tiene su origen en el Pontificio Consejo Justicia y Paz, “organismo universal de la Iglesia que tiene como función estimular a la comunidad católica para promover el desarrollo de los países pobres y la justicia social internacional”.¹ Al decir del Papa Pablo VI, “justicia y paz es su nombre y su programa”.²

Conformada por miembros laicos, esta comisión es la única del Episcopado que no está compuesta enteramente por obispos. No obstante, cuenta con el Obispo de San Isidro y Presidente de la Comisión Episcopal de Pastoral Social, Mons. Jorge Casaretto como su asesor y guía. Junto con esta comisión y Cáritas, Justicia y Paz participa del objetivo de la Iglesia Católica de generar acciones que ayuden a alcanzar una sociedad más justa en el marco de la democracia y el respeto a los derechos humanos.

Como organismo de la Conferencia Episcopal Argentina, está a disposición de los obispos y las diferentes comisiones de modo de asistirlos en cualquier tema que soliciten investigar y sobre el cual quieran orientarse.

Cualquier organización que comparta los objetivos perseguidos por la comisión es un interlocutor válido y necesario de las comisiones de Justicia y Paz de todo el mundo. Es por esto que el trabajo con representantes de otras religiones y asociaciones no gubernamentales ocupa un lugar esencial dentro de la comisión argentina, por estar comprometidos también ellos en la promoción de la justicia, de la paz y del respeto de la dignidad humana.

La “Propuesta” dentro del Proyecto de la Comisión

La redacción de esta Propuesta se encuadra dentro del actual “*Proyecto de Trabajo*” de la Comisión Nacional de Justicia y Paz, que fue presentado a los Obispos

de Argentina y aprobado durante el año 2006.

Este Proyecto ha sido diseñado asumiendo el siguiente objetivo general de la Comisión para los próximos años:

“Donar desde la Iglesia Argentina, a través de la Comisión Nacional de Justicia y Paz, un tema a la sociedad, que aglutine a la mayoría de los ciudadanos e instituciones y que permita lograr consensos que deriven en Políticas de Estado. Proponer los Bicentenarios de Argentina como metas de encuentro y reconciliación de los argentinos. Elaborar un listado de temas que desde la Iglesia nos parezcan prioritarios para el país y permitan ser la base para los diálogos y consensos con las distintas instituciones”.

El tema prioritario que la Comisión ha elegido como aglutinante hacia la generación de consensos es el de la INCLUSIÓN SOCIAL.

El proyecto se basa en tres “pilares” de tareas a desarrollar:

- a. Elaboración de un *Listado de Temas Prioritarios*
- b. Una metodología de *Trabajo con las Comunidades*
- c. Una metodología de *Trabajo con la Dirigencia*

En consecuencia, la presente Propuesta tiene como objetivo fundamentar la elección del desafío prioritario del momento presente, la INCLUSIÓN SOCIAL, como eje de trabajo y reflexión, y proponer un listado de *temas prioritarios* sobre los cuales se deberían diseñar iniciativas que deriven primero en *consensos de la sociedad* y luego en *políticas de Estado*.

Esperamos que estas páginas sean la base para el diálogo de la Comisión Nacional de Justicia y Paz con otros sectores de la dirigencia. También persigue el objetivo de ser material disparador y motivador de distintas iniciativas de trabajo

en taller que se organizarán tanto con las comunidades locales de las distintas áreas de la Iglesia Católica (diócesis, movimientos, etc.) como con las estructuras de otros credos y organizaciones de la sociedad civil. De este modo, y con esta Propuesta como invitación a la participación, intentaremos movilizar la conscientización de la mayor cantidad de ciudadanos posible en torno a la necesidad de lograr consensos sobre los temas prioritarios, para que finalmente –como hemos explicado– esta dinámica de concientización derive en propuestas concretas y decisiones de Estado de las autoridades, que una vez constituidas en “políticas” a través de su correcta implementación legal, revisitan el carácter de permanentes o al menos, sólidamente instituidas, dado que han nacido del consenso social y por tanto gozan del aval de un “acuerdo” de la ciudadanía.

Creemos que la concreción de estos acuerdos y consensos constituye el mayor desafío en el camino hacia un proyecto de país que incluya a todos los ciudadanos. Este camino de consenso implica el “diálogo” como metodología y como actitud, esto es: la capacidad de proponer ideas y escuchar otras propuestas, intentando reforzar lo común y no acentuar lo que se contraponen, renunciando siempre a la imposición del interés propio sobre el bien común.

En síntesis, esta Propuesta intenta ser un instrumento que ayude a la focalización de ejes y temas prioritarios sobre los que pensamos que la ciudadanía argentina debe dialogar para consensuar caminos de acción que se traduzcan en políticas de Estado con cierta permanencia en el tiempo.

La misión de la Comisión Nacional de Justicia y Paz se realiza en el marco del documento del Episcopado Argentino “Navega Mar Adentro”, y específicamente, en la acción destacada N°3 “Iglesia servidora para una sociedad responsable y justa”, que tiene como objetivo “desarrollar las actitudes propias de ciudadanos responsa-

bles” y “un estilo de vida ciudadano comprometido en la construcción del bien común y la inclusión social” (Cf. N°95-97). Estos objetivos nos enmarcan el horizonte de trabajo hacia el Bicentenario.

Vemos cómo en “Navega Mar Adentro”, nuestros Obispos asumen una decidida opción preferencial por el bien común, que desde la Comisión Nacional de Justicia y Paz, deseamos asumir positiva y constructivamente: “Participar activamente en la construcción del bien común de nuestra patria es hoy una necesidad impostergable. Para caminar en esta dirección, se requiere el conocimiento y la difusión de la Doctrina Social de la Iglesia (...) como uno de los elementos constitutivos de la Nueva Evangelización” (Navega Mar Adentro, N°97-C).

De “habitantes a ciudadanos”

El título de esta Propuesta recoge una de las ideas-fuerza expresadas por los Obispos de Argentina en la Carta Pastoral sobre la Doctrina Social de la Iglesia, “Una luz para reconstruir la nación”, al referirse a la *participación* como uno de sus principios básicos.

En dicha Carta se manifiesta que si bien “hay muchos signos positivos” de participación en la defensa y construcción de la sociedad, la generalidad de las personas es muy consciente de sus derechos, los cuales reclama genuinamente, pero no tan consciente de sus deberes. Así, en términos de los Obispos, tenemos una tendencia a comportarnos más como *habitantes*, como meros usuarios del país o consumidores de sus estructuras, que como *ciudadanos*; entendiendo por ciudadanos a aquellos que además de conocer, reclamar y acceder a los derechos que su dignidad personal les confiere, son conscientes de sus responsabilidades y las asumen como tarea y compromiso, aportando al bien común las propias capacidades.³ Para el “habitante”, por el contrario, el bien común “no sería

ya lo de todos, para el servicio de todos, adquirido con el aporte de todos, que por todos debe ser custodiado y defendido, sino lo de nadie, puesto allí para apropiarnos de él, dañarlo, destruirlo, o distribuirlo discrecionalmente entre amigos y clientes”.⁴

Hemos tomado entonces esta idea para titular la Propuesta con su fuerte implicancia: la necesidad de vivir como ciudadanos del país y no como meros habitantes, de manera de asumírnos todos como constructores del bien común, llamados a la participación activa y responsable, superando la simple actitud demandante y desentendida de la suerte de los demás.

Sentido de esta Propuesta

La Propuesta que a continuación la Comisión Nacional de Justicia y Paz pone a consideración pretende ser una herramienta para ayudar al diálogo en la sociedad argentina respecto de qué es y cómo construir ese país que incluya a todos.

La Propuesta, cabe recalcar, no se dirige a un gobernante o sector en particular, sino a la sociedad toda. Desea promover la responsabilidad ciudadana y el compromiso colectivo con la inclusión, además de favorecer el trabajo en común entre todos aquellos que tengan responsabilidad institucional en las decisiones en la Argentina de cara a su Bicentenario.

Lo que sigue es un listado de temas prioritarios, que hemos podido recoger de las diversas fuentes sociales y académicas consultadas.

Al identificar estos puntos para el consenso hacia políticas de Estado, pretendemos proponer, no imponer. Es un listado abierto, no cerrado, susceptible de ser ampliado, reducido o cambiado a través de la participación de los diversos actores institucionales, por un lado, y de las ciudadanas y ciudadanos que se integren en las diversas actividades de participación comunitaria que se impulsarán paralelamente. De los

intercambios con la dirigencia y las comunidades surgirán además los temas dentro del listado respecto de los cuales se debería empezar a trabajar en una primera etapa.

El objetivo final es que en la evolución de los consensos, estas iniciativas, una vez desarrolladas y acordadas por todos, se canalicen a través de las instituciones que la Constitución prevé para su consecución práctica. Ningún diálogo intersectorial puede sustituir los instrumentos de la democracia representativa ni participativa establecidos por nuestro orden constitucional: las leyes que sancionan el Congreso o las legislaturas provinciales, las responsabilidades y facultades administrativas del Poder Ejecutivo Nacional, los Gobernadores y los Intendentes; los mecanismos de democracia semi-directa, tales como la iniciativa popular de leyes o la consulta popular.

En síntesis: para concretar el desafío de un país que nos incluya a todos, hay muchas acciones y actitudes necesarias. Una de ellas es el diálogo y la construcción de una cultura del encuentro. En eso consiste, justamente, el servicio que pretendemos brindar: el servicio de oír a todos y de ayudar a que entre todos nos escuchemos, para concretar ese sueño.

2. La “inclusión social” como prioridad y como eje de trabajo y reflexión

Después de reiteradas situaciones de crisis macroeconómica y social acaecidas en las últimas décadas, y más allá de los momentos puntuales de la historia a los que podemos denominar concretamente “crisis”, la situación social de una porción creciente de ciudadanos argentinos se ha deteriorado en forma integral, de manera que hoy se los puede considerar “excluidos” de los derechos humanos elementales y de los beneficios que gozan otros estratos de la sociedad.

Hoy en día, es casi un lugar común hablar de la “exclusión”-“inclusión” como el

foco del problema social del país. Pero ¿a qué se llama concretamente exclusión social?

En principio, la exclusión está siempre asociada a la pobreza económica. Desigualdad, inequidad, injusticia, son conceptos que aluden al mismo fenómeno. Sin embargo, la exclusión no es sólo económica. Sabemos perfectamente que cuando hablamos de desarrollo de la persona, nos referimos siempre al desarrollo “integral”, esto es: de todas las capacidades de la persona humana. Por oposición, la “exclusión” también implica la falta de acceso a las posibilidades de integración a la sociedad como persona total, tanto en lo económico como lo cultural, afectivo y trascendental.

En una exposición realizada en el Primer Foro Nacional de Laicos, la Dra. Beatriz Balian decía: “En general, se utiliza el término (exclusión) para referirnos a los problemas que trae consigo el desempleo en cuanto es uno de los temas críticos de las dos últimas décadas como consecuencia de transformaciones institucionales en el área de la economía, aunque también se refiere a las personas con discapacidad como a las que no tienen hogar”.⁵

Podemos distinguir entre dos tipos de exclusión social:

- a. la exclusión social “de base”, “*en cuanto no se tienen las condiciones mínimas para la integración y se requiere mucho tiempo para alcanzarlas (autoestima, identidad, educación)*”.⁶ Esta dimensión de la exclusión es la que sufren los sectores más pobres cuyas condiciones de desintegración y falta de acceso a los bienes sociales se viene transmitiendo desde generaciones anteriores a la actual y reviste un carácter sumamente estructural, como un círculo vicioso difícil de romper.
- b. la exclusión social “nueva”, que constituye un hecho cercano en el tiempo en la vida de algunas personas que

han sido víctimas de la desintegración social producto de situaciones de crisis puntuales, desempleo, obsolescencia laboral, etc., y que han sido objeto de una especie de movilidad social descendente. Podríamos llamarlos “nuevos pobres”, que de una manera creciente en los últimos años, han engrosado la franja de excluidos de nuestra sociedad.

En ambos casos, la exclusión se da en distintas dimensiones de la vida de las personas, si bien entre los analistas encontramos una exacerbación de la mirada económica por sobre las otras. Sin embargo, encontramos que el fenómeno de la exclusión manifiesta sus formas en lo familiar, en la salud, en la vivienda, en la política, en el hábitat, en la educación, en lo moral, etc. En general, se ha acuñado el término *deuda social*, para agrupar todos estos déficit de desarrollo e integración de millones de ciudadanos del país, felizmente indicando que existe una “deuda pendiente” de la sociedad para con ellos, algo a lo que tienen un derecho de acceso que en la práctica les es negado, y que por lo tanto, constituye una situación de gravedad moral que debe revertirse.

Estos conceptos sobre la exclusión, que se condicen con la realidad con la que estamos en contacto a diario, nos han llevado a elegir el tema de la INCLUSIÓN SOCIAL como prioridad.

La Doctrina Social de la Iglesia hace constantemente hincapié en la centralidad de la lucha contra la pobreza, basándose en la dignidad del hombre como Hijo de Dios. Leemos en el “Compendio”:

“Al comienzo del nuevo milenio, la pobreza de miles de millones de hombres y mujeres es ‘la cuestión que, más que cualquier otra, interpela nuestra conciencia humana y cristiana’”. La pobreza manifiesta un dramático problema de justicia: la pobreza, en sus diversas formas y consecuencias, se caracteriza

por un crecimiento desigual y no reconoce a cada pueblo el “igual derecho a ‘sentarse a la mesa del banquete común’”. Esta pobreza hace imposible la realización de aquel humanismo pleno que la Iglesia auspicia y propone, a fin de que las personas y los pueblos puedan “ser más” y “vivir en condiciones más humanas”.

La lucha contra la pobreza encuentra una fuerte motivación en la opción preferencial de la Iglesia por los pobres. En toda su enseñanza social, la Iglesia no se cansa de confirmar también otros principios fundamentales: primero entre todos, el *destino universal de los bienes*. Con la constante reafirmación del principio de la *solidaridad*, la doctrina social insta a pasar a la acción para promover “el bien de todos y cada uno, para que todos seamos verdaderamente responsables de todos”. El principio de solidaridad, también en la lucha contra la pobreza, debe ir siempre acompañado oportunamente por el de *subsidiaridad*, gracias al cual es posible estimular el espíritu de iniciativa, base fundamental de todo desarrollo socioeconómico, en los mismos países pobres: a los pobres se les debe mirar “no como un problema, sino como los que pueden llegar a ser sujetos y protagonistas de un futuro nuevo y más humano para todo el mundo”.⁷

Si bien el país ha iniciado, después de la profunda crisis del año 2001, un camino de crecimiento económico y de reducción del desempleo y la pobreza, éste no parece haber sido acompañado por una mejoría semejante en los niveles de desigualdad en las dimensiones socioeconómicas. La distribución del ingreso está todavía distante de la que en su momento hizo de nuestro país el más igualitario e inclusivo de esta parte del continente, mostrando una vez más la complejidad que reviste la problemática de la “pobreza integral”, que no puede ser revertida con simples reacciones de la macroeconomía. Son necesarias políticas de Estado, integrales, consensuadas y sostenidas en el

tiempo, y el compromiso no sólo de los gobiernos sino de todos los sectores de la sociedad para lograr el objetivo.

Esta evolución reciente de la situación económica del país nos revela que podemos crecer económicamente pero sin “incluir”; producir más bienes, y aun así, que muchos de sus ciudadanos no tengan acceso a ellos; podemos mejorar las variables “macro” pero olvidarnos del desarrollo integral de la persona, que requiere la atención de otras dimensiones como la salud, la vivienda, la nutrición, el cuidado afectivo y psicológico, la seguridad física, la estabilidad legal, la posibilidad de participar, ser escuchado y asociarse con otros, etc. En todas estas dimensiones, la INCLUSIÓN es la clave de reflexión. Porque nuestras dificultades como país no parecen estar solamente en la mejora de la eficiencia y eficacia con que desarrollamos cada una de estas capacidades como sociedad desde un punto de vista “técnico”, sino en que además, lo hagamos de manera que sus beneficios lleguen a la mayor parte de la población, con equidad y justicia.

Estamos convencidos que de cara a sus Bicentenarios, Argentina debe plantearse una meta ética y política exigente: tener un país sin excluidos. No sólo con indigencia cero y trabajo abundante, sino una sociedad donde la riqueza y los demás bienes culturales y sociales se distribuyan entre todos con equidad.

Por esto, pensamos que la INCLUSIÓN SOCIAL es el gran desafío actual del país que se acerca a sus doscientos años de vida independiente, y que este desafío reclama un proyecto consensuado, acordado entre sectores, que involucre a todos los habitantes. No ya un proyecto de país que concrete los sueños e intereses de algunos sectores, sino los de todos los ciudadanos.

No partimos de cero. Como Comisión Nacional de Justicia y Paz, somos herederos del trabajo que en los últimos años han realizado con gran empeño las Mesas del Diálogo Argentino, que han trabajado en

la línea de lograr consensos básicos y en la ejercitación del “diálogo” como metodología y como actitud básica. Otros credos, organizaciones, distintos sectores de la sociedad están caminando también en la reflexión de las causas y soluciones al flagelo de la pobreza en Argentina. Los Objetivos del Milenio también han indicado un camino a seguir que apunta hacia los derechos de las personas y hacia la erradicación de las desigualdades extremas. En particular también, los importantes aportes del “Barómetro de la Deuda Social Argentina” nos han iluminado en la comprensión de esta problemática compleja y dolorosa.

Tampoco partimos de cero desde lo político. Son innumerables las voces y las voluntades tanto de gobernantes como de opositores, de dirigentes del mundo del trabajo y la producción, de líderes sociales y de la cultura, de pastores de los diversos cultos, que vienen planteándose como prioritario el objetivo de la inclusión social. Hay además muchos proyectos en ejecución así como iniciativas legislativas o propuestas de grupos sociales que van en el camino correcto y gozan del consenso de los sectores más diversos, al punto que nadie las discontinuaría en caso de llegar al poder. Pero todavía esos esfuerzos son insuficientes: aún no se han podido construir políticas consensuadas y de largo aliento para la debida atención de muchas cuestiones que hacen a una sociedad más justa, equitativa e integrada.

Esta Propuesta no pretende ser un aporte más a los varios documentos que tanto desde los ámbitos académicos como desde distintas áreas gubernamentales y las organizaciones civiles ilustran y hacen llamamientos significativos de la atención de todos sobre estos problemas que conmueven la vida de millones de hermanos y hermanas nuestros. Antes bien, quiere ser una propuesta de síntesis conceptual y procedimental, que sirva de base para convocar a una mayor participación que permita lograr consensos entre porciones mayores de

ciudadanos, de manera que estos acuerdos puedan traspasar por fin el ámbito del análisis, para llegar a tener impacto en la acción permanente de todos los sectores.

Se trata de llegar a acuerdos que, por supuesto, deberán luego procesarse según la institucionalidad prevista por nuestra Constitución. No se trata de reemplazar ni desplazar a los poderes del Estado sino de promover una ciudadanía responsable, capaz de participar y consensuar caminos para la solución de sus problemas, tal como lo sugieren las visiones más modernas acerca de la democracia. Consensos que sólo podrán transformarse luego en políticas públicas una vez procesados por los poderes Ejecutivo y Legislativo (nacional, provincial, municipal), según el orden legal vigente, y que podrán mantenerse en el tiempo y profundizarse sólo si la sociedad toda los asume desde un compromiso cívico activo y dinámico.

Este es el desafío de nuestro tiempo, de cara a los Bicentenarios que quisiéramos que encontraran un país sin excluidos. Como dijo la Conferencia Episcopal Argentina hace ya más de seis años: “La gran deuda de los argentinos es la deuda social. Todos debemos preguntarnos si estamos dispuestos a cambiar y a comprometernos para saldarla. ¿No deberíamos acordar entre todos que esa deuda social, que no admite postergación, sea la prioridad fundamental de nuestro quehacer?” (CEA, “Afrontar con grandeza nuestra situación actual”, 11/11/2000).

Terminamos este capítulo en el que hemos intentado fundamentar la elección de la inclusión social como eje prioritario, escuchando una vez más la voz de nuestros Obispos acerca de la responsabilidad compartida en relación a la deuda social:

“En la hora presente particular responsabilidad les toca a quienes detentan una dirigencia política, económica, sindical, cultural y religiosa. Es cierto que a veces falta laboriosidad, honestidad y empeño en distintos niveles de la población. Pero más preocupa que, ante la crisis que afecta

a millones de argentinos, haya personas y sectores que prosigan compitiendo por espacios de poder y privilegios. Por otro lado, es evidente la insolidaridad de algunos grupos que reivindicán derechos en detrimento de otros. Esta actitud inescrupulosa en una búsqueda desenfadada de beneficios particulares o corporativos, que multiplica el número de los pobres y excluidos, muestra los peores vicios que anidan en nuestro sistema democrático.”⁸

3. Lista de temas prioritarios para un debate en busca de consensos

Con el objetivo de abordar más en profundidad el complejo problema de la INCLUSIÓN SOCIAL, la Comisión Nacional de Justicia y Paz, siguiendo el modelo y tomando como fuente iniciativas varias de otros organismos e instituciones, ha elegido el camino de discernir y seleccionar *10 temas prioritarios* en relación al gran eje aglutinante de la INCLUSIÓN SOCIAL, sobre los cuales aparece como necesaria la concreción de consensos básicos que luego puedan traducirse en políticas activas y en acciones concretas y permanentes.

Hemos tomado como fuente principal las conclusiones del Diálogo Argentino, y adicionalmente hemos consultado diferentes aportes que nos permitieron detectar, a manera de propuesta inicial para el debate, algunos temas que aparecen en principio como prioritarios para todos los sectores.

Como paso siguiente, con la colaboración de expertos de cada área y con el sólo objetivo de incentivar el diálogo, hemos intentado plasmar al menos dos y como máximo cinco iniciativas por cada uno de los temas prioritarios, como puntapié inicial para el debate.

Las iniciativas fueron seleccionadas con 2 criterios fundamentales:

- que pudieran percibirse por la sociedad como reales prioridades,
- que favorecieran más directamente la “inclusión social”, en el tema particular de que se trate, dado que este es nuestro eje central.

Entendemos que en cada uno de estos temas prioritarios elegidos existe una multiplicidad de tareas por encarar y mucho por construir. Sin embargo, al seleccionar sólo las iniciativas principales, perseguimos el objetivo de *priorizar el consenso*, acen tuando las visiones comunes.

De ninguna manera pretendemos caer en reduccionismos y simplificaciones de las realidades complejas que cada uno de estos temas involucran. Pero estamos convencidos de que es menester empezar construyendo los cimientos de consensos más complejos a partir de lo que es fácilmente acordable y que, pasando a la acción, las urgencias se verán atendidas cuanto antes.

Dado que la intención de base es promover el diálogo como metodología para lograr consensos, las iniciativas propuestas no se presentan como taxativas, sino en forma propositiva. Confiamos en que el resultado final –si bien no puede ni debe ser previsto de antemano– será el mejor posible si seguimos este camino. Simplemente, para iniciarlo, proponemos puntos de partida que podrán ser ratificados o descartados, modificados y enriquecidos por el aporte de todos los que participen del proceso. *La calidad de este proceso de diálogo asegurará la calidad del resultado final.* No podemos ni queremos hacerlo de otra manera, más que proponiendo –como decíamos– un punto de partida.

Inclusión y derechos humanos

Los derechos humanos que gozan de la máxima jerarquía legal en nuestro país (los pactos internacionales que los reconocen y

a los que Argentina ha adherido gozan de rango constitucional) requieren de acciones públicas que los hagan plenamente efectivos.

Cuando planteamos la meta de la inclusión y proponemos consensuar un conjunto de políticas de Estado no pensamos en otra cosa que en eso: incluir es hacer realidad para todos los miembros de nuestra sociedad los derechos humanos reconocidos en nuestro orden legal.

Hoy podemos constatar notables avances en la conciencia moral de la sociedad argentina respecto a la defensa, entre otros, del derecho a la vida, a la libertad, al trabajo, la educación, a la salud, a la tierra, al medio ambiente; así como los derechos de los niños, los ancianos, las mujeres, las personas con necesidades especiales, los indígenas, los inmigrantes y todos los grupos sociales o sectores que sufren discriminaciones particulares.

Sin embargo, para la plena vigencia de los derechos humanos hace falta algo más que buenas leyes. Por un lado, un funcionamiento pleno de la Justicia para que no queden impunes las diferentes violaciones a esos derechos. Por el otro, el diseño y la ejecución de proyectos sustentables e integrales para garantizar su plena vigencia, algunos de los cuales proponemos debatir y consensuar en las páginas siguientes de este texto.

Incluir es hacer efectivos los derechos humanos para todos. Lograr ese objetivo requiere de acuerdos en políticas de Estado de largo aliento. Construir esos consensos desde un espíritu de diálogo y reconciliación sólo es posible desde la verdad y la justicia.

Transversalidad de la niñez, la adolescencia, la juventud y la familia como prioridades

Una aclaración final antes de desarrollar los temas prioritarios para la construcción de una sociedad inclusiva: entre ellos no hemos incluido como temas la problemática de la niñez, la adolescencia, la juven-

tud y la familia, en apartados especiales. Esto fue producto de la reflexión que nos llevó a considerar que –por su importancia para la sociedad– estos grupos no constituyen “temas” a desarrollar dentro de una lista de áreas de trabajo, sino que atraviesan todos los temas que trataremos.

En todos estos temas prioritarios, como ya hemos explicado, focalizamos los aspectos que favorecen la INCLUSIÓN SOCIAL, por ser éste el objetivo que vislumbramos como central; pero cabe mencionar también que en todos ellos las iniciativas que se proponen para el diálogo y el análisis tienen a los niños, los adolescentes, los jóvenes y las familias como destinatarios y protagonistas fundamentales. Su importancia para un proyecto de país inclusivo no es la de nominar un área de trabajo, sino que deberán estar en el corazón de todo el proyecto.

Asimismo, nos preocupan también especialmente la situación de nuestros hermanos con capacidades diferentes y la exclusión de los más adultos.

3.1. Educación

Como premisa fundamental: una política de Estado referente a la EDUCACIÓN debería ser *inclusiva* porque *promueva a todos los protagonistas* (educandos, familias y docentes) del proceso educativo, en particular a los que requieren mayor atención por las necesidades que presentan o por estar excluidos, de algún modo, de la educación. En este sentido, una política de Estado sería aquella que *logre involucrar a la sociedad toda en la realización de una educación inclusiva*. Pensamos que ello significa, al menos, la búsqueda de cinco objetivos a nivel de todo el país.

Primera Iniciativa: Inclusión educativa integral de todos y todas.

Implica acceso real al sistema educativo nacional de cuantos y cuantas habiten el suelo argentino y estén en edad de partici-

par del mismo. Al igual que, para ser precisamente “inclusiva”, exige calidad: una educación que desarrolle todas las dimensiones de la persona, la prepare para su inserción en la sociedad y por ende se ocupe de su formación en valores, como la paz, la vida, la espiritualidad, el diálogo, la reconciliación, el bien común, etc.

Segunda Iniciativa: Protagonismo de la familia en educación.

La prestación educativa pública (de gestión estatal o privada) exige, para ser inclusiva, que se promocióne a las familias de los educandos desde la escuela y los demás estamentos del sistema educativo para que estén en condiciones de asumir su protagonismo en la educación de los menores. Se requiere asumir el dato de la realidad respecto a que no todos los núcleos familiares están en condiciones de brindar a sus hijos e hijas el contexto de contención integral y particularmente afectiva que en una relación íntima y personal, sólo la familia puede proveer. Se trata de incentivar esta experiencia vital para el niño o la niña y luego acompañarlo/la a lo largo de todo el proceso educativo. Otras instituciones públicas también deberán apoyar esta política de Estado.

Tercera Iniciativa: Revalorar el rol del docente en su aporte al bien común.

Resulta un requisito esencial para la inclusión educativa integral la re-jerarquización de los docentes en su formación académica, que les permita brindar esa educación de calidad que nuestro país necesita, abierta a los desafíos de la sociedad actual. La capacitación docente deberá habilitarlos, como parte de su vocación y misión, para promover el protagonismo de las familias. Esta re-jerarquización profesional apunta a una revalorización de la ubicación cultural y social en el rol dirigencial de los docentes y a su re-jerarquización económica, acorde a su

responsabilidad y al reconocimiento de su función como aporte al bien común.

Cuarta Iniciativa: Necesidad de que los medios de comunicación cooperen en la educación.

Frente a la indiscutible incidencia que los medios masivos de comunicación tienen en la conformación de la personalidad, se hace necesario promover la asunción de su responsabilidad en la educación. No se trata de ninguna manera de incentivar formas directas o indirectas de censura que contrarían la letra y el espíritu de la Constitución Nacional, pero tampoco puede existir contraposición ni indiferencia de los medios respecto de la política educativa nacional; sería contradictorio con la tutela de la libertad de expresión la promoción de acciones de contraeducación.

Quinta Iniciativa: El presupuesto educativo debe ser factor real de inclusión.

Hay que diseñar un instrumento de co-participación educativa que asegure una adecuada distribución de dicho presupuesto en función de las diversas realidades de nuestro país de forma que lo aleje de manejos interesados, a este fin, se hace indispensable reglamentar la Ley de Financiamiento Educativo que contemple, entre otras cosas, pautas claras de asignación presupuestaria que respondan a los criterios de equidad y justicia distributiva atendiendo debidamente a las necesidades de cada lugar, al mismo tiempo que contemple mecanismos de participación en el control y la gestión de dicho presupuesto por parte de agentes cualificados de la sociedad civil para garantizar su transparencia.

3.2. Salud

Creemos que en el ámbito de la salud, “incluir” es garantizar a la población los cui-

datos necesarios, de calidad homogénea, para preservar y/o recuperar su salud.

La situación sanitaria nacional muestra evidentes fallas y signos de manifiesta inequidad con una parte de la población sin cobertura de seguros médicos. Esto ha llevado a un incremento en la demanda al sistema público, en el cual persisten barreras para el acceso a los servicios. La extrema gravedad con la cual se ha presentado este particular escenario para los actores del sector y la sociedad en su conjunto está llevando a un virtual colapso del sistema.

La dispersión de objetivos y esfuerzos ha impedido que el conjunto prestacional alcanzara el carácter sistemático que requiere toda acción ordenada y eficiente. En este análisis cobra importancia la falta o debilidad de planes de prevención de enfermedades prevalentes.

La mayoría de los actores del sector coincide en la necesidad de buscar espacios confiables y efectivos de acuerdos, que permitan superar la coyuntura y promover los cambios necesarios en el mediano y largo plazo que finalicen en esfuerzos coordinados para aumentar la esperanza de vida y reducir la incidencia de patologías evitables.

Primera Iniciativa: Considerar a la persona humana como sujeto del sistema de salud, y la salud como un derecho inalienable, respetando el cuidado de la vida desde la concepción hasta el ocaso natural.

Toda protección que diferencia a la población es excluyente o involucra retrocesos en la construcción de la equidad. La única discriminación aceptable es la que descansa en las necesidades de atención que las personas tienen.

Entre las acciones concretas que vislumbramos se encuentran: a) Retomar el diálogo y asumir un fuerte compromiso con el debate constructivo en el sector. b) Asu-

mir como visión compartida para el sistema de salud la concreción del derecho efectivo a la salud para todos los ciudadanos. c) Construir políticas de Estado en salud, que sean viables y sustentables.

Segunda Iniciativa: Promover estrategias y acciones destinadas a reducir el riesgo sanitario y epidemiológico para el conjunto de la población y proteger especialmente a los grupos más desfavorecidos y/o vulnerables.

A tal efecto *deberán impulsarse aquellas actividades que prioricen la promoción y prevención de la salud*; esto es, incorporar políticas activas en salud a nivel nacional, provincial y municipal. Evidentemente, con “políticas activas” nos referimos a una acción mucho más abarcativa que la difusión mediática de consejos sanitarios.

En concreto, para construir políticas activas es necesario: a) Asumir y monitorear metas concretas por enfermedad. b) Traducir las metas en términos de conquistas epidemiológicas. c) Poner el eje en el modelo de atención. d) Jerarquizar las acciones. e) Definir y validar protocolos de atención únicos para cada problema de salud.

Tercera Iniciativa: Promover acciones destinadas a mejorar la accesibilidad de los servicios de salud, tendientes a lograr el pleno acceso al medicamento y al insumo crítico para la atención médica, así como las prestaciones que deben ser aseguradas por el Programa Médico Obligatorio.

Para ello se requiere: a) Establecer la responsabilidad concreta de cada servicio sobre la población a su cargo. b) Medir el desempeño de profesionales y servicios en términos de su contribución a la salud de la comunidad. c) Transformar los “conjuntos de prestaciones” en verdaderos programas de salud. d) Articular la provisión de

suministros con el modelo de atención. e) Regular el mercado de medicamentos para promover el acceso.

Cuarta Iniciativa: Comprometer esfuerzos para lograr una mayor racionalidad económica y social en el sector, promoviendo los cambios necesarios en el mediano y largo plazo que permitan consolidar un sistema integrado entre sus distintos niveles y componentes de salud en el territorio argentino y reconvertir los servicios de salud a fin de dotarlos de mayor eficiencia y eficacia en su accionar.

Concretamente: a) Garantizar la universalidad de los centros de atención primaria de la salud en todas las localidades del país. b) Incorporar una sistematización del financiamiento para evitar subsidios cruzados. c) Asegurar que el Estado sea garante de la salud y no del mercado de las prestaciones. d) Incorporar un seguro nacional de enfermedades catastróficas.

Quinta Iniciativa: Procurar políticas que tiendan no solamente a restaurar la salud sino a lograr la plena integración social, especialmente de los grupos más vulnerables y de aquellos que presentan algún grado de discapacidad permanente.

Entre las acciones concretas se encuentran: a) Insertar la temática de la rehabilitación en la estrategia de atención primaria. b) Crear y adaptar las unidades de atención de la discapacidad en el segundo nivel. c) Crear y acreditar unidades de rehabilitación en el tercer nivel.

3.3. Justicia y seguridad ciudadana

Las democracias constitucionales contemporáneas se basan en los principios del estado de derecho, los derechos humanos y la división de poderes. Corres-

ponde a la Justicia la delicada misión de asegurar que el poder se ejerza dentro de los límites de la ley y que los derechos de todos los individuos sean respetados y garantizados por el Estado. La inclusión en este caso se asocia al acceso indiscriminado de los ciudadanos a la custodia del sistema de Justicia.

Adicionalmente, en la actualidad se observan cambios y evoluciones en materia de prevención y actuación frente a los temas de seguridad ciudadana, que sin perjuicio de variados déficits institucionales, pocos de ellos tienen que ver con la prevención social de la violencia y el delito, siendo ésta aún una materia pendiente de las políticas públicas. Esto se debe a que el fenómeno del delito y la violencia es *multicausal* y por tanto requiere un abordaje *multidisciplinario*.

Primera Iniciativa: Restablecer la confianza en la independencia de los jueces y en la eficacia y el acceso a la justicia.

Esto puede implicar, entre otras acciones concretas: a) Impulsar la capacitación de jueces, funcionarios y empleados del sistema judicial. b) Fomentar la participación ciudadana y de organizaciones de la sociedad civil en la evaluación del servicio de justicia, para asegurar su calidad. c) Fortalecer y ampliar los métodos alternativos de resolución de controversias para aumentar la oferta de justicia, especialmente para los casos más sencillos.

Segunda Iniciativa: Rediseñar los órganos y oficinas judiciales a la luz de criterios modernos, para permitir un mejor aprovechamiento de los recursos materiales y humanos existentes.

El diseño actual se basa en criterios de fines del s. XIX y resulta insatisfactorio para las necesidades de la ciudadanía.

Tercera Iniciativa: Superar la visión punitiva en materia de seguridad, promoviendo un abordaje multidisciplinario, con la coordinación de los diferentes organismos (multiagencialidad) que tienen responsabilidades diversas en torno a la prevención del delito y la violencia.

La violencia y el delito es un fenómeno *multicausal*, por lo cual las políticas públicas que encaren la problemática de la violencia y el delito deben superar la mera visión punitiva para realizar un abordaje *multidisciplinario y multicausal*. El accionar meramente penal no logra dismantelar las causas del delito ni de la violencia, por lo cual no pueden por sí mismas lograr reducciones significativas y, menos aún, permanentes. Hoy no caben dudas sobre la existencia de multiplicidad de causas sociales, económicas, vinculares y culturales en el origen del delito y la violencia. Este consenso ya fue alcanzado por el Diálogo Argentino⁹ y en la misma línea se ubican otros documentos de amplio consenso social,¹⁰ por lo cual, la sola aplicación o exacerbación penal no logra brindar una respuesta al fenómeno abordado, y no logra disolverlo, a pesar de su prometida lucha y erradicación.

Una política pública de seguridad que se pueda caracterizar como inclusiva requiere no sólo la superación de la función exclusivamente punitiva, sino que también necesita del atributo de la multiagencialidad, entendida como la capacidad de los organismos estatales de actuar transversalmente para el logro de un resultado socialmente inclusivo de modo genérico y de los casos abordados. Esto implica también comprometer a organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en la participación para la orientación de estas políticas inclusivas. También resulta optimizante la participación ciudadana, como colaboradora y controladora de la gestión de las instituciones de seguridad.

3.4. Política social

La política social debe orientarse a mejorar la calidad de vida de la población de los sectores más vulnerables tomando como eje fundamental la *integralidad de la intervención*. Para ello es necesario reconocer que no hay individuos aislados que se encuentran afectados por los condicionantes de la pobreza, sino que es el grupo familiar el que sufre las consecuencias de un situación social desfavorable y que las prestaciones y acciones a desarrollar deben estar coordinadas para evitar la superposición y dispersión de los recursos. Asimismo la integralidad significa que se deben tener en cuenta y abordar la totalidad de los condicionantes de la pobreza (salud, educación, hábitat, empleo y nutrición).

En este marco, la política social debe *vincular las estrategias de intervención social con lo económico* y el ámbito de la producción. Esto implica generar mecanismos para que el crecimiento productivo se encuentre acompañado por la creación de puestos de trabajo, la mejora en los ingresos y buenas condiciones laborales.

Por último, *la política social deber ser masiva*. Teniendo en cuenta la situación económica y social que presenta un importante sector de la población argentina, a pesar del mejoramiento de los respectivos indicadores en los últimos años, demanda de intervenciones que alcancen en el corto plazo al conjunto de la población afecta y que produzcan efectos favorables en su calidad de vida.

Teniendo en cuenta estos tres grandes ejes, se presentan las siguientes iniciativas:

Primera Iniciativa: Inclusión de los jóvenes de 18 a 24 años.

Los jóvenes son hoy en día uno de los grupos etarios que presentan mayor vulnerabilidad. Las dificultades de acceso al primer empleo así como también a completar su educación y formación para el mundo

del trabajo hacen necesaria la implementación de acciones tendientes a identificar y promover sus destrezas y habilidades en este sentido y a favorecer su inclusión en el ámbito de la producción a través de programas especiales. También es importante fomentar la participación de este grupo en los asuntos de la comunidad con el objeto de generar espacios para su contención y socialización.

Segunda Iniciativa: Atención a los grandes centros urbanos.

Pasada la grave crisis del 2002, los grandes centros urbanos han mostrado mayores dificultades para desarrollar estrategias que permitan mejorar las condiciones de vida de su población. Así, la política social debe atender este diagnóstico y concentrar intervenciones de tipo integral atendiendo especialmente la generación de empleo para los grupos vulnerables y atención a los problemas habitacionales que son frecuentes en las ciudades de estas características.

Tercera Iniciativa: Promover el desarrollo local e identificar nichos productivos.

Es central aplicar metodologías que permitan proyectar actividades económicas con capacidad para generar desarrollo social y distribución del ingreso. Para ello, se deben promover los perfiles socioproductivos de cada región en los cuales se identifiquen amplias potencialidades para generar empleo, incluir grupos sociales marginados, aplicar los saberes y cultura de la población local.

Cuarta Iniciativa: Disminuir la desigualdad social.

Uno de los problemas más graves de los últimos años es la desigualdad de ingresos y oportunidades entre los sectores más ricos y más pobres de la población. Esta problemática demanda de una interven-

ción desde varios frentes y que incluya cuestiones vinculadas con la distribución de la riqueza, el acceso a los recursos públicos y al sistema tributario.

Quinta Iniciativa: Promover la coordinación del sector público y el sector privado en el diseño y ejecución de políticas sociales, asumiendo que éstas conllevan una responsabilidad compartida.

Fortalecer redes entre el sector público y el sector privado ayudará a la transferencia de conocimientos de éste último a favor de políticas sociales eficaces y eficientes. En este sentido, la “responsabilidad social empresarial” que se está debatiendo y desarrollando en gran medida en el empresariado local y regional, es un canal de concientización y de acción que puede derivar en emprendimientos estables en el tiempo, superando las acciones puntuales y asistencialistas.

3.5. Reforma política y del Estado

La permanencia de la democracia por más de tres décadas continuas es un dato más que estimulante. Frente a la sucesión continua de gobiernos electos por el pueblo y dictaduras que caracterizó la mayor parte del siglo pasado, resulta auspiciosa la capacidad del sistema para superar crisis sociales, económicas y políticas de extrema gravedad –tal como la producida a fines de 2001– sin que se alteren sus reglas de juego constitucionales para la elección y recambio de sus autoridades.

La vigencia de la Constitución y la democracia no se ha conseguido, sin embargo, sin costos y dificultades. Durante estos años afrontamos una serie de problemas (la crisis de los partidos políticos, la baja credibilidad de las capas dirigentes, el deterioro en la confianza del Poder Legislativo, el aumento del voto en blanco y la abstención en el sufragio, el uso de diversas herramientas de excepción para el acor-

tamiento o extensión de mandatos presidenciales) que revelan la presencia, a veces emergente, a veces subyacente, de demandas ciudadanas a favor de una mayor calidad institucional y un mejoramiento global en la actividad política, con mayores oportunidades para la participación popular y la renovación de la dirigencia.

La posibilidad de que más personas participen en la vida política requiere muchos esfuerzos. Una cosa es poder acceder a cargos electivos en términos de capacidad legal y otra en términos de capacidad efectiva. Así, por ejemplo, a pesar de que la ley permitía por igual a personas de ambos sexos ocupar bancas legislativas, para que la paridad de representación se hiciera efectiva tuvo que sancionarse la llamada ley de cupos.

Los desafíos del presente tienen que ver con la necesidad no sólo de profundizar esa paridad, sino además de lograr que los ciudadanos participen más activamente en las instituciones de la democracia semidirecta y estas funcionen adecuadamente, que muchos sectores de la sociedad descreídos con la política se involucren en ella incluso en la búsqueda del voto popular y que las posibilidades de acceso a cargos electivos por parte de nuevos dirigentes sean efectivas y no sólo formales. A la vez, constituye también una meta de inclusión el objetivo de que la administración pública dé lugar en sus funciones directivas permanentes a los empleados públicos y técnicos más idóneos, abriéndose a los ciudadanos que acrecienten sus méritos a través de regímenes transparentes de selección de personal.

Primera Iniciativa: Facilitar la participación política a través de un sistema de financiamiento de la política que atienda mejor a los objetivos de transparencia, austeridad y paridad en las posibilidades de expresión entre los diversos candidatos.

Durante los últimos años se ha avanzado en el dictado de normas para transparentar

y limitar los gastos de los partidos en las campañas. A pesar de ello, tras cada elección se siguen suscitando controversias acerca de la elusión de las reglas de juego en cuanto a origen de recursos, tope de gastos y otros aspectos que hacen a una competencia transparente entre los diversos candidatos y partidos. A su vez, los montos involucrados en las carreras electorales suelen resultar demasiado onerosos para las posibilidades de recaudación de muchos ciudadanos y partidos que desean competir en elecciones abiertas, sobre todo por los costos de la publicidad electoral, en particular la televisión, sin acceso a la cual es muy difícil hacer conocer propuestas en la sociedad actual. Por otro lado, el financiamiento público es parcial y, en general, muy pequeño en relación a los gastos totales de los partidos que alcanzan el poder o luchan por él con posibilidades ciertas, con muy pocos incentivos o controles respecto de un uso clave para el sistema democrático: la capacitación de sus dirigentes.

Para la inclusión de un mayor número de ciudadanos en la actividad política y una más dinámica renovación dirigente, resulta imperioso adecuar el sistema de financiamiento de la política, tanto en lo relativo al origen de los recursos y la forma, alcance y monto del gasto total de gastos de campaña, como respecto de sus mecanismos de control (administrativos, judiciales, sociales) y, en general, del rol del Estado en la materia.

Segunda Iniciativa: Ampliar la participación política a través de normas que faciliten una mayor movilidad y rotación de ciudadanos en los cargos electivos.

Cuando se revisa la lista de quienes desde la vuelta de la democracia han ocupado cargos electivos a nivel del poder ejecutivo —sobre todo gobernadores e intendentes— se detectan muchas personas que han permanecido en el mismo puesto por

varios períodos consecutivos, incluso ininterrumpidamente desde el 83 a la fecha. Lo mismo se observa a nivel del Congreso, las legislaturas y hasta los concejos deliberantes. Este fenómeno de falta de renovación se extiende al ámbito de otras organizaciones políticas y sociales que eligen sus autoridades por el voto de sus afiliados.

Es verdad que nadie llega a esos cargos sin el voto de la gente. Pero también lo es que, en la definición de la república, tan importante como el origen popular de los mandatos es su periodicidad y la alternancia en el ejercicio de los cargos de gobierno que coopera con el objetivo de impedir la excesiva concentración de poder.

La búsqueda de consensos a favor de reformas que permitan una mayor movilidad y rotación entre los ciudadanos que ocupan cargos electivos vitalizaría la participación democrática tanto política como social favoreciendo el surgimiento de nuevos dirigentes. Revisar normativas que habilitan a reelecciones del Ejecutivo por tiempo ilimitado o que, en la práctica, condicionan o restringen el derecho a ser elegido de quienes están fuera del poder, ayudaría a la inclusión social desde el punto de vista de los derechos políticos de la ciudadanía.

Tercer Iniciativa: Promover una ciudadanía más activa y la formación de nuevos dirigentes mediante un funcionamiento más sencillo, dinámico y continuo de las instituciones de democracia semidirecta.

La incorporación en distintas reformas constitucionales y normativas tanto a nivel nacional como provincial y local de instituciones de democracia semidirecta (consulta popular, plebiscitos, iniciativa popular de leyes, audiencias públicas, revocatoria de mandatos, presupuesto participativo) es uno de los modos más eficaces para democratizar la sociedad, asegurar el cumplimiento del contrato electoral entre electores y elegidos y aumentar la transpa-

rencia pública. Por un lado, la ciudadanía en general se ve más incluida en la formación de las decisiones democráticas. Por el otro lado, el propio funcionamiento de algunos de esos institutos es una escuela de democracia y un ámbito de promoción de nuevos dirigentes sociales y políticos (por ejemplo, las audiencias públicas, el presupuesto participativo).

Su extensión a las provincias y municipios que no los contemplan y su más ágil y frecuente uso donde están reglamentadas cooperará con el objetivo de la inclusión en la política de la ciudadanía. Deberá haber consensos además sobre cómo conectar mejor a estas instituciones con los órganos de la democracia representativa y cómo promover la educación ciudadana para la participación en ellas, como formas de hacerlas sentir más útiles y amigables en la percepción de la población.

Cuarta Iniciativa: Mejorar la gestión pública a través de una carrera administrativa y un régimen de selección transparente que permita el ascenso y acceso a funciones directivas de los empleados y profesionales del Estado acorde a su mérito.

Una sociedad inclusiva requiere que el bien más importante que la sociedad tiene en su haber —el propio Estado— sea cuidado y gestionado por los ciudadanos más aptos para la tarea. A pesar de ello, muchas veces el empleo público es tomado como un coto de caza por ciertos sectores políticos. El amiguismo, el clientelismo, el nepotismo, son diversas formas que impiden el acceso o el ascenso en la función pública a muchos ciudadanos honestos y capaces pero que no tienen una relación política o personal con el gobernante de turno.

Desde la década pasada, tanto a nivel nacional como de muchas provincias y municipios se inició una corriente muy saludable de reformas administrativas que incorporaron mecanismos de selección y

promoción de los empleados y profesionales del Estado según su mérito. Pero esto no ha llegado a todo el territorio nacional y aún donde las normas del ingreso y ascenso por concurso existe, se dan con frecuencia omisiones, atajos o inequidades que mantienen viejas prácticas de privilegio que resultan discriminatorias en contra de trabajadores idóneos o postulantes a cargos públicos capaces pero sin “protección política” de nadie.

Una política de Estado sobre la carrera administrativa que generalice y modernice los regímenes de concursos y selección para la función pública a lo largo y ancho del país, además de ayudar a un mejor funcionamiento del Sector Público con sus beneficios para toda la sociedad, también posibilitará enfrentar con éxito una de las más retrógradas formas de exclusión para un Estado democrático.

Quinta Iniciativa: Ampliar el acceso de la ciudadanía a la información pública.

Tanto a nivel nacional como de algunas provincias y municipios, se han dictado leyes y decretos que facilitan el acceso a la información pública por parte de los ciudadanos.

Sin embargo, existen muchos gobiernos locales y provinciales que aún no han tomado este tipo de medidas. Incluso donde esas normas de transparencia existen, con frecuencia hay reglamentaciones o problemas de implementación que desvirtúan las metas propuestas, como por ejemplo datos desactualizados o incompletos, trámites que restringen la accesibilidad a la información, etc.

En la medida en que los ciudadanos accedan más fácilmente a la información, por cualquier medio, el Estado y todos sus cuerpos burocráticos probablemente serán más amigables con el ciudadano o el usuario. El resultado esperable de una publicidad más eficaz de los actos de gobierno se-

ría no solo más transparencia sino también mayor y mejor participación. Como ejemplos podemos citar las audiencias públicas, las sesiones de los órganos legislativos, la información ambiental, etc.

3.6. Medio ambiente

Los problemas ambientales de nuestro país son de alcance local, regional y hemisférico/global. Entre los más relevantes, que requieren especial atención, encontramos: la deforestación; la erosión de suelos y desertificación; la reducción de los recursos ictícolas; las consecuencias del cambio climático; las cuestiones relacionadas con el agua potable; la no conservación de las regiones costeras; los daños producidos por la actividad minera; la expansión urbana; el problemas de los residuos sólidos urbanos e industriales.

Los daños al medio ambiente generan pobreza, enfermedad, pérdida de recursos naturales, culturales y económicos. En pocas palabras, la crisis ambiental da lugar a la exclusión y la postergación de la sociedad en su conjunto.

La prevención o remediación del daño ambiental, así como la implementación de acciones para la adaptación o mitigación de impacto generan nuevas actividades, recuperan ámbitos naturales y promueven el desarrollo sostenible integral, permitiendo así la inclusión social de las personas y el progreso de la sociedad en su conjunto.

Primera Iniciativa: Educar y concientizar a la población para una mejor relación con la naturaleza.

No se puede defender, entender y amar, lo que no se conoce. Esta educación debería abarcar a todos los niveles de la educación formal, con seriedad, incluyendo que la educación para la responsabilidad ambiental es parte de una paternidad/maternidad responsable. Asimismo, se debería desarrollar la divulgación de los problemas

reales del medio ambiente, sin exageraciones ni minimizaciones, promoviendo la discusión y la búsqueda de soluciones.

Segunda Iniciativa: Buscar y promover patrones de desarrollo integral de la persona y la sociedad, que incluyan el medio ambiente.

El desarrollo sostenible integral no es posible si sólo se consideran los aspectos económicos y sociales. La única forma de lograr un desarrollo que respete la dignidad de la persona obliga a la consideración de la componente ambiental. De no ser así, cualquier intento de desarrollo entrará en crisis tarde o temprano. Se requiere para esto una interacción sinérgica entre los sectores público y privado, entre la producción y el consumo, entre lo académico y lo social. Se requiere superar las visiones reduccionistas que consideran las iniciativas de sustentabilidad ambiental como contrarias a la industria, la producción y la empresa.

Tercera Iniciativa: Insistir en la necesidad del desarrollo de políticas y acciones de mitigación o adaptación frente a los grandes problemas globales de impacto regional y local como el cambio climático, la desertificación y degradación de suelos, el agua y la pérdida de biodiversidad.

Esta iniciativa requiere el diálogo permanente entre los que desarrollan el conocimiento científico-tecnológico y los tomadores de decisión, que son los que finalmente promoverán y concretarán las acciones de mitigación. Este diálogo es fundamental para definir las acciones en el marco del desarrollo integral y sostenible, y para establecer políticas de Estado para la preservación y manejo sostenible de los valiosos recursos naturales con los que cuenta el territorio nacional.

3.7. Organización económica, integración regional y mundial

El desarrollo según la concepción cristiana es el crecimiento del hombre y no de las cosas del hombre. Esto último tiene sentido y debe ser promovido en la medida que contribuye a su crecimiento.

MONS. CARMELO JUAN GIAQUINTA

Primera Iniciativa: Incorporar la dimensión ética al desarrollo como uno de los pilares de la organización económica del país.

El crecimiento económico solo no es suficiente, debe estar acompañado de inclusión y apuntar a construir una sociedad más justa. Deberíamos concentrarnos en la búsqueda de un modelo de crecimiento sustentable que permita la existencia de condiciones económicas, ecológicas, sociales y políticas que en el mediano y largo plazo garanticen el funcionamiento de nuestra sociedad en forma armónica.

El desarrollo debe ser de carácter productivo priorizando la generación de empleo de calidad y la constitución de cadenas de valor en los distintos sectores económicos.

Segunda Iniciativa: Promover la ciencia y la tecnología y la sociedad del conocimiento como claves en un proyecto reindustrializador con distribución del ingreso.

La gestión del conocimiento hace posible la creación de condiciones para la generación de empleo genuino fortaleciendo una pequeña y mediana empresa que deberá ser sustentable en el mediano y largo plazo, generando una actividad industrial con productos novedosos y competitivos para un mercado internacional exigente. Una distribución más justa del conocimiento debería dar a todos la misma oportunidad de generar riqueza.

Tercera Iniciativa: Concentrar el esfuerzo en el desarrollo de las pymes, vinculando la investigación con la producción y reforzando la relación entre empresa y universidad.

El desarrollo de capital social queda reflejado en la dimensión cualitativa de los tejidos productivos sustentados en la competitividad y la fuerza de innovación que se desarrolla a partir de formas de organización colectivas intra-territoriales. Tenemos que lograr que el lugar más rentable y seguro para aplicar el talento y el ahorro argentino sea la Argentina.

El modelo económico debe fijar su prioridad en el desarrollo de una clase media pujante y promover una movilidad social ascendente, características que la Argentina perdió en las últimas décadas. El crecimiento debe ser socialmente integrador y esta integración se tiene que dar fundamentalmente a través del mercado del trabajo. Es la gran herramienta integradora y esto debe ser rescatado y sostenido por el modelo.

El nuevo modelo de desarrollo sustentable equitativo e inclusivo requiere no solo de un alto y estable crecimiento del PBI (condición sine qua non), sino también de la búsqueda conjunta de otros tres objetivos.

- Disminución de la tasa de desempleo abierto.
- Redistribución progresiva del ingreso.
- Mejora de las expectativas de futuro de los sectores más vulnerables.

Cuarta Iniciativa: En relación a la integración regional y mundial, Argentina debe pertenecer al mundo globalizado cuyo modelo se nos muestra ya no teóricamente, sino también como una realidad por la cual caminan las Naciones.

Esta pertenencia no debe en absoluto interferir con una Argentina independiente y soberana. La soberanía así como la identi-

dad territorial son valores que deben preservarse independientemente del convenio internacional que se firme. Menos aún debemos resignar el salario digno de nuestros trabajadores frente a una supuesta globalización que utiliza o traslada sus factorías a países con bajos niveles de exigencias laborales para maximizar las utilidades de sus marcas o mantener el nivel de consumo de su población con mano de obra esclava. El desafío de la integración no debe quedar limitado a una cuestión de libre comercio, sino que existe la necesidad de incluir en el debate una dimensión más política e institucional en términos de valores, ciudadanía, equidad, identidad e inclusión, promoviendo una visión estratégica como país y región en cuanto a un modelo de desarrollo integral.

En definitiva, tener un proyecto propio de país, no significa aislarse del mundo, sino integrarse desde la propia identidad. Una inserción activa significa también tomar partido dentro de las diversas iniciativas que en este momento se dan, frente a la problemática de la pobreza mundial.

Se trata, en suma, de promover un contrato social internacional que se construya sobre la base de justicia y bien común globales.

Quinta Iniciativa: Promover una reforma tributaria compatible con un proyecto de crecimiento económico con equidad social.

Hay una conciencia colectiva de que la situación macroeconómica que vive hoy la Argentina y que le permitió salir de la profunda crisis de los años 2001/2002 se irá transformando con el correr de los años. En el plano fiscal se verán comprometidos los tributos "extraordinarios" creados que permiten mantener actualmente un superávit fiscal. Esto hace pensar en la necesidad de una reforma tributaria que en el largo plazo acompañe un desarrollo económico con inclusión. La realidad tributaria actual es totalmente inviable en el largo

plazo y es incompatible con un proyecto de crecimiento económico con equidad social.

Los principales problemas del modelo tributario actual pueden sintetizarse en un desequilibrio estructural en la composición del sistema que resulta del excesivo peso de los impuestos sobre el consumo (en especial un IVA de muy alta alícuota general) y una debilidad en la imposición a las ganancias y a los patrimonios, agravado por el problema fiscal federal y la concentración del ingreso en manos del gobierno nacional y un alto nivel de evasión tributaria.

3.8. Trabajo/empleo decente

En este rubro, nos concentramos no sólo en la reducción del desempleo a los niveles mínimos prácticamente alcanzables, sino en la dignificación de las condiciones de trabajo y de su estabilidad, de manera de poder considerarlo “trabajo decente”, erradicando todo tipo de precarización laboral. Reconocemos ante todo, que este aspecto de la vida social del país es fuertemente dependiente de la política de educación, así como también del resto de las políticas que hacen a la condiciones de vida que favorecen el acceso al trabajo decente: política económica general, de salud, de vivienda, etc.

Nuestra Ley Fundamental abrazó, desde su mismo Preámbulo, el ideal y la meta de la plena inclusión social. En efecto, las propuestas de *“promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad”* para todos los argentinos es, al mismo tiempo, la gran tarea inconclusa y la lejana voz de los Padres Constituyentes que nos advierte a los argentinos del siglo XXI que la exclusión social es uno de los nuevos nombres de la esclavitud.

Es en aquel propósito inclusivo y liberador, inherente a la esencial dignidad del hombre, que se inscriben los derechos de trabajar en condiciones dignas y equitativas

de labor y de ejercer toda industria lícita. Así, la inclusión de todos los argentinos a través del trabajo decente exige una opción fundamental de todos –del Estado, de las instituciones, de los ciudadanos, de las empresas, de las organizaciones de la sociedad civil– por generar empleo formal y sustentable. Debemos señalar nuestro convencimiento de que esta no es una empresa de pocos o de algunos. Por el contrario, involucra un esfuerzo multisectorial y universal.

Creemos que esta tarea exige prioritariamente hoy un fuerte cambio hacia la cultura del trabajo, la promoción del empleo en regla y la creación de más y mejores puestos de trabajo, y la especial atención de los jóvenes.

En esta línea, vislumbramos algunas iniciativas como posibles caminos de acción, por supuesto no excluyentes de otras muchas propuestas que emanan permanentemente de distintos sectores:

Primera Iniciativa: Establecer políticas de Estado que privilegien decididamente el empleo formal, no sólo a través de un eficiente control de las relaciones laborales, sino también por facilitar –especialmente a las micro y pequeñas empresas– la generación de empleo decente sustentable.

La lucha contra la ilegalidad como mal social no puede reducirse a visiones maniqueas. La contracultura de “lo trucho” supera explicaciones parciales que se satisfacen en la exclusiva atribución de intenciones aviesas. No es suficiente para explicar y solucionar la realidad del consumidor que querría comprar un producto legal pero inalcanzable para él, del trabajador que conviene en trabajar en negro porque así tiene hoy un vital peso más en su bolsillo o del pequeño empleador que desearía –por el bien de su empleado y por su propia tranquilidad– poder sostener relaciones laborales conforme a la ley.

Aunque constatamos la generación de cientos de miles de nuevos empleos que han permitido una sensible recuperación de la tasa de desempleo, todavía existen más de cuatro millones de trabajadores “en negro” que carecen de toda cobertura social y laboral. Por ello es necesario generar condiciones eficaces para que estén permanentemente en plena vigencia los derechos del trabajador consagrados internacionalmente. Justamente el principio básico que guía la gestión de la OIT en la última década es la promoción del “trabajo decente y digno”, lo que implica la oportunidad de acceder a una ocupación estable, gozar de una remuneración justa, seguridad e higiene laboral, afiliación sindical y una completa cobertura social.

Así, esta iniciativa podría incluir, entre otras, las siguientes acciones:

- Concientización ciudadana y efectivo control (social y estatal) que privilegie la legalidad tanto en materia de relaciones laborales como en cuestiones de venta y consumo de bienes y servicios producidos o comercializados ilegítimamente.
- Desburocratizar efectivamente la generación de empleo sustentable en el segmento que emplea hasta 10 trabajadores, por la incidencia de este sector en la masa de trabajadores informales.¹¹
- Mejorar el sistema de seguro por desempleo de modo de asegurar la percepción de una prestación suficiente para el mantenimiento del desempleado y su familia, a la vez que promover su reinserción en el sistema productivo.

Segunda Iniciativa: Instalar como objetivo común la efectiva vinculación entre el sistema educativo y el sistema productivo.

Lamentablemente, los jóvenes se han transformado en una de las principales víctimas de la exclusión social. Ésta los lleva

desde la desesperanza hacia las falsas opciones de vida, para sumirlos una vez más –en un nefasto círculo– en la desesperanza. Es necesario recrear la esperanza de nuestros jóvenes en sus propias capacidades y en una sociedad solidaria que los contenga y los promueva en su proyecto personal de vida independiente.

En este orden, algunas acciones que podrían implementarse consisten en:

- La promoción del aprendizaje y la pasantía conforme a la propia naturaleza de estas modalidades y a las formas que contemple la ley.
- La implementación de un sistema de becas de educación más trabajo.
- La explícita presentación en los contenidos curriculares de la cuestión vocacional –en oposición a una visión meramente mercantilista de la inserción laboral– y la preparación para la obtención del “primer empleo”.

Tercera Iniciativa: Priorizar las políticas activas del sector público y las iniciativas de la sociedad civil que tiendan a reinsertar eficientemente al segmento más alejado de la inclusión social.

No obstante los avances alcanzados desde los tiempos más profundos de la última crisis argentina, existen sectores que estructuralmente no alcanzan a ser beneficiados por las políticas de inclusión. Son los más alejados del empleo digno, formal y sustentable, que viven en condiciones de grave afectación a su dignidad de personas. Ellos necesitan un esfuerzo superior, un efectivo compromiso de solidaridad mancomunada y de apoyo hasta tanto cada uno pueda ser actor de su propio destino personal.

Para que ello sea así, entre las múltiples opciones posibles, proponemos:

- Generar programas de capacitación para la inserción social de quienes han quedado excluidos, considerando un

ingreso temporal familiar —cuando no resulten beneficiarios de otras iniciativas de apoyo pecuniario— y el acompañamiento de las personas ya reinseradas durante un lapso que les asegure su permanente inclusión social.

Cuarta Iniciativa: Prevenir y erradicar el trabajo infantil en todas sus formas a través del desarrollo de acciones que favorezcan la participación de los diferentes actores sociales en todo el país.

Tanto desde la Doctrina Social de la Iglesia como desde otros estamentos consensuales como los Derechos Humanos y los Derechos del Niño, el trabajo infantil es considerado un flagelo que hipoteca la capacidad de crecimiento de las personas y de la sociedad toda a futuro, y que por tanto atenta contra la dignidad misma del ser humano. El Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia no duda en condenar directamente el trabajo infantil como una verdadera forma de violencia. Por otra parte, este es uno de los objetivos propuestos por la ONU dentro del programa de “Objetivos del Milenio”.

Para concretar esta iniciativa aparece como necesario garantizar una permanente difusión y sensibilización sobre la temática, así como la promoción de un sistema de información sobre trabajo infantil a nivel nacional y provincial, creando comisiones especializadas en su prevención y erradicación, además de fortalecer las instituciones existentes.

3.9. Tierra, infraestructura y hábitat

En esta materia, hablando de inclusión, lo primero a considerar sería el acceso a un espacio habitable: esto significa contar con la tierra donde se asiente la vivienda, unifamiliar o colectivamente, y que cuente, condición *sine qua non*, con infraestruc-

tura básica (agua, cloacas, electricidad y accesos). En el caso específico de la vivienda, una política nacional debiera ser abarcativa.

A los sectores de menores recursos, su inclusión en una política tal debería consistir en tener disponibles condiciones de mercado adecuadas para su nivel: facilidades crediticias, sistemas de ahorro previo, scoring accesible, normativas, facilitadores del tipo de construcción estándar. La acción supletoria del Estado se debería aplicar a los casos de exclusión que no tienen posibilidad de acceder a lo anteriormente pautado. Esto implica el otorgamiento de subsidios explícitos relacionados con el grado de desprotección familiar y con indicadores aplicados a la condición de necesidad del grupo familiar considerado

Lineamientos básicos

La problemática de la vivienda debería ser resuelta desde la perspectiva del desarrollo humano. La vivienda es un derecho humano que, junto con la salud y la educación, conforma el triángulo de políticas sociales esenciales que el Estado debe garantizar. La vivienda es también un derecho constitucional consagrado por el artículo 14 bis y por los acuerdos internacionales sobre derechos humanos suscriptos por Argentina que, a partir de la Reforma de 1994, tienen rango constitucional.

Una política pública de vivienda supone una transferencia de recursos hacia aquellos sectores sociales que tienen diversos grados de carencias. Asimismo, en la gestión, debería contemplar una transferencia de responsabilidades y poder de decisión mediante métodos participativos que permita a los beneficiarios fortalecer su capacidad de discernimiento y autonomía de decisión al integrarse a los mecanismos de gestión y control. La limitada disponibilidad de recursos económicos obliga a seleccionar las situaciones de mayor vulnerabi-

lidad para ser atendidas, ponderar los tipos de déficit detectados y una utilización racional de los recursos públicos. La política pública de vivienda debe estar integrada a las estrategias de desarrollo urbano, ambiental y a una política de tierras, en el marco general de una política de desarrollo humano.

La situación actual

Al margen de variaciones menores en el cómputo del déficit habitacional, ubicado en el orden de los 3 millones de unidades, la crisis del año 2001 y el crecimiento de hogares derivado del crecimiento vegetativo, se constata, en particular en las principales ciudades del país, el aumento de los asentamientos irregulares. Como causales de estas situaciones, se enumeran, entre otras, las siguientes:

- La cuestión de la vivienda ha sido planteada más como una política de construcción que como una estrategia para encontrar soluciones habitacionales a quienes las necesitan.
- Inexistencia de un sistema nacional de información que posibilite el control social de la gestión y falta de coordinación de los programas públicos de vivienda con los programas de tierras y desarrollo urbano.
- Dificultades para coordinar las acciones de los recursos públicos con las financiadas por recursos privados, que a menudo carecen de incentivos apropiados.
- Falta de utilización de mecanismos habituales en otros países como el ahorro previo, el alquiler de viviendas públicas o el leasing. Esto, sumado a la escasez u onerosidad del financiamiento privado agudizadas en algunos períodos.

Propuestas

Primera Iniciativa: Modificación radical del sistema actual: Subsidiar la demanda, con un nivel de subsidios *explícitos* en relación con la capacidad real de pago del núcleo familiar, acompañados de apalancamientos financieros para sectores que pueden acceder a estos recursos, promoviendo una mayor amplitud de opciones en la solución de sus carencias.

Segunda Iniciativa: Promover una nueva Ley de Vivienda con un Acuerdo Federal que establezca un sistema normativo y estratégico en materia de planeamiento territorial, estrategia poblacional, ambiental y de desarrollo urbano

Tercera Iniciativa: Implementar políticas sobre la tierra urbana, como el de canje de tierra por deudas impositivas, entre otras, y redireccionar la política sobre las tierras fiscales, con el fin de poder llevar adelante políticas de tierra para sectores de más bajos ingresos.

Cuarta Iniciativa: estímulo a la construcción y financiación de viviendas de interés social, incluyendo las destinadas a alquiler.

Quinta Iniciativa: promoción de la participación de los destinatarios en todos los niveles de diseño y aplicación de programas de vivienda, para mejorar la gestión, garantizar la equidad, prevenir conflictos y fortalecer las instituciones locales.

3.10. Libertad y responsabilidad ciudadana

Las sociedades organizadas persiguen como meta final y valor supremo el bien común, que es supraindividual y da sentido al cuerpo social y sin duda se traduce como el anhelo de bienestar para toda la sociedad.

Este valor supremo, *el "bien común"*, sigue siendo una deuda en todas las socieda-

des organizadas. El bien común reconoce dos aspectos, uno formal y el segundo material. El formal se refiere a los valores ideales, libertad, igualdad y justicia. El material serán las normas que dictará el conjunto social para hacer realidad esos valores. Dichos valores adquieren, en el ideal democrático, una especial significación.

La libertad es la facultad natural que tiene el ser humano de obrar en un sentido o en otro o de abstenerse de hacerlo, pero es también un derecho que debe serle reconocido dentro de la sociedad. Se manifiesta en aquellas situaciones donde el hombre puede tener la posibilidad de seleccionar entre distintas alternativas y optar por alguna de ellas para su realización individual. En el ideal democrático cobra especial relevancia la noción de posibilidad, es decir que el individuo pueda escoger, manifestar y difundir sus propios valores. Esto se logra en un sistema socio-político que garantice el máximo de posibilidades objetivas de elección y el mínimo de condicionamientos para que ello sea posible.

La concepción democrática supone entonces la libertad de “poder hacer” dentro de un marco de responsabilidad donde esté dado el espacio público que permita y garantice, tanto el libre ejercicio de las facultades de la persona como el de los procesos políticos y sociales. En el orden social democrático, la libertad se manifiesta a través de derechos implícita y explícitamente reconocidos; derechos civiles, políticos y sociales.

Debemos valorar el territorio de lo común y el clima de los reencuentros personales y sociales que alimentan la sencilla plenitud de la vida. La capacidad de asociación y participación voluntaria que muestra nuestra sociedad, su capacidad de construir redes de solidaridad y un clima de confianza entre los diversos actores sociales, resulta un factor importante. Es vital el diseño de una política social adecuada porque no estamos sólo frente ante un problema de pobreza, sino de exclusión creciente, donde está desapareciendo lo común, la comunidad, y está en juego el

mismo concepto de ciudadanía, ya que una importante porción de la población vive al margen de los beneficios que otorgan el sistema republicano, el estado de derecho, y la democracia misma.

Necesitamos de una institucionalidad permanente, responsable y participativa. Requerimos de instituciones democráticas, con visión de largo plazo y basadas en una activa participación ciudadana responsable. La nueva ciudadanía no abandona la idea de igualdad ante la ley, sino que la enriquece al incorporar el derecho a hacer valer las múltiples demandas, intereses y valores de los distintos grupos. Sin embargo, para un gran número de personas la igualdad de oportunidades es una utopía. Esas personas son las que no parecen estar comprendidas en el concepto actual de ciudadanía.

De esta manera, podemos concluir que en la actualidad el concepto de ciudadanía también se explica en términos de exclusión e inclusión. Ciudadano es aquel que goza de los derechos que la ley le otorga porque posee los medios materiales y culturales que le permiten servirse de los bienes que la sociedad le ofrece. Deberíamos lograr que todos, sin diferencias, protagonicemos el rol del ciudadano en toda su expresión, siendo responsable en cada uno de nuestros actos privados y públicos, sabiendo que todos inciden en nuestra sociedad y por lo tanto en nuestro *Bien Común*.

En palabras de Juan Pablo II: “La privación de lo necesario para vivir humilla al hombre: es un drama ante el cual la conciencia de quien tiene la posibilidad de intervenir no puede permanecer indiferente”.

Iniciativas para promover la responsabilidad ciudadana

Primera Iniciativa: Fomentar en la familia el inicio de las conductas ciudadanas.

Desde la niñez se hace necesario la adquisición y ejemplificación de valores cívicos

cos y la práctica de sus contenidos. En la familia, con el testimonio de vida y con la palabra, los padres educan a los hijos al diálogo, a la legalidad, a la solidaridad y a la paz. La reflexión y el compromiso con esos valores son el punto de partida para pasar del conocimiento a la acción, indispensables para promover en ellos conductas ciudadanas responsables con vistas a alcanzar el Bien Común.

Segunda Iniciativa: Promover la formación de ciudadanos responsables desde la educación.

Ciertamente la educación es una herramienta fundamental. Desempeña un papel clave en la preparación y maduración de una ciudadanía activa, transmitiendo y afianzando valores democráticos en los jóvenes. Para construir una escuela ciudadana con su responsabilidad de transformación social es absolutamente necesario que los profesores y maestros estén imbuidos también de esa conciencia ciudadana. Deben ser agentes de construcción de ciudadanía en el espacio escolar, lo que implica responsabilidad pedagógica y compromiso profesional.

Tercera Iniciativa: Lograr que el Diálogo ciudadano llegue a todos los rincones del país.

Tiene como objetivo recorrer y agrupar todas las instituciones políticas y sociales, credos, empresas privadas, gremios escuelas, etc., poniendo en discusión la ciudadanía responsable y consensuando líneas de acción.

Con la riqueza de su integración, fue y continúa siendo una herramienta fundamental para la construcción de consensos. Hoy sabemos que no alcanza sólo con la información y la formación, se deben traspasar las barreras de los espacios de poder y de intercambio social privado y estatal. Este logro sería un hecho histórico con-

tundente y superador, que nos pondría en otra instancia humana social, y sobre todo ciudadana a todos los argentinos sin distinción.

Cuarta Iniciativa: Utilizar los medios de comunicación para construir ciudadanía

La posibilidad de tener acceso a la información a través de Internet, radio, televisión, etc., potencia la acción de los ciudadanos y de las organizaciones sociales. Los medios permiten llegar a todos los rincones de nuestro querido país, dando a conocer todos los derechos y las obligaciones, ellos resultan vitales en los procesos de fortalecimiento de las comunidades. Es importante su utilización a través de programas formales o no formales para informar y reflexionar sobre las herramientas que poseen los ciudadanos para incidir en las políticas públicas.

Quinta Iniciativa: Promover el fortalecimiento y la participación de las OSC

Se aproximan los Bicentenarios y observamos que la sociedad siente que tiene la oportunidad de plantearse desafíos del presente con cara al futuro. Dentro de este contexto es importante la tarea de las *organizaciones de la sociedad civil* para canalizar esa energía social. Tienen la responsabilidad de ser voceras de los distintos sectores de la sociedad promoviendo la participación social, la vocación de servicio y el patriotismo. Ellas aspiran a consolidar su papel de interlocutoras válidas en temas en los que trabajan desde hace años y esperan señales que permitan la incidencia en las políticas públicas y ser un instrumento para ejercer un control social sobre los gobiernos. Existe una gran variedad de organizaciones preocupadas por fortalecerse, crecer y ser cada vez más eficaces en sus misiones específicas. Hay un factor de

unión entre todas ellas: su servicio al bien común.

En ese contexto es importante la promoción de redes para aunar esfuerzos, asegurar mayor profesionalidad, lograr mayor eficacia y obtener mayor influencia en la sociedad a la luz de la responsabilidad ciudadana.

4. Una invitación final: oportunidades y desafíos para construir una Argentina inclusiva

Esta *Propuesta* no debería finalizar con una conclusión, porque quiere ser una propuesta para el diálogo y el debate, abierta y abarcativa. No constituye un punto de llegada. Por el contrario, toda ella es una gran invitación a sumarnos a un proceso, a recorrer un camino. Con una meta como esperanza: la inclusión de todos los argentinos en los beneficios de una sociedad justa y humana, integral y éticamente desarrollada. Pero no una invitación con resultados pre-definidos.

Creemos profundamente que estamos frente a un tiempo de oportunidades, que traen consigo no pocos desafíos. Desafío es todo aquello que reclama una respuesta. La oportunidad reside en que estamos en condiciones como sociedad de dar esas respuestas si logramos aunar nuestras voluntades. La exclusión social de gran parte de los ciudadanos de nuestro país reclama una respuesta consensuada, no impuesta. Una respuesta que sea fruto del diálogo, que sea reflexionada, no improvisada, que atienda a múltiples puntos de vista y cuide tanto las necesidades de corto plazo como las de largo plazo; que sea un proyecto acordado de país.

En este sentido, la invitación al diálogo como proceso y como actitud para arribar a estas respuestas concretas, que imaginamos como políticas de Estado legalmente constituidas para el país, es mucho más que la simple invitación a elegir una metodología de resolución de problemas. Es en

sí misma una invitación a la INCLUSIÓN. Porque la primera inclusión que podemos promover es la de la participación en el diálogo, la de escucharnos unos a otros y mutuamente invitarnos al compromiso. Si así no fuera, estaríamos desde el inicio negando lo que decimos buscar.

A partir de esta Propuesta, la invitación es a profundizar las iniciativas que aquí se proponen como puntos de partida. Pueden ser consideradas válidas; pueden ser modificadas o desechadas. Nuevas propuestas pueden surgir del trabajo que a partir de ahora haremos dialogando. No es necesario abarcar todos los temas. Sí sería bueno abarcar la mayor cantidad de participantes. Imaginamos un trabajo en etapas de profundidad y compromiso crecientes. El resultado final no lo conocemos. Pero estamos convencidos de que la participación honesta y orientada al bien común, junto al camino del diálogo, seguramente nos llevará a concretar cambios positivos para nuestro país, con foco en los excluidos.

Los Bicentenarios de nuestra Nación se presentan como un tiempo oportuno para recorrer este camino desafiante de dialogar, consensuar y luego actuar concretando políticas de Estado. No deberían ser sólo accidentes calendarios, festejos vacíos de contenido.

Tenemos la oportunidad de celebrar la vida del país, si realmente estamos comprometidos con la construcción de un país para todos, convirtiéndonos “*de habitantes a ciudadanos*”; de “usuarios” del país reclamadores de derechos, a protagonistas de un proyecto común, conscientes de sus derechos y de sus obligaciones, y mutuamente responsables de la vida de todos los miembros de la sociedad.

Agradecimientos

La Comisión Nacional de Justicia y Paz desea agradecer a todos los que han colaborado con sus aportes conceptuales e ideas a la redacción de la presente Propuesta.

En particular manifestamos nuestra gratitud a las siguientes personas:

- Al Lic. Federico Tobar, por sus aportes en el tema “Salud”.
- Al Dr. Ricardo Gil Lavedra por sus aportes para el tema “Justicia” y al Dr. Hernán Petrelli por su colaboración en el tema “Seguridad ciudadana”.
- Al Dr. Silvio Montini y la Mg. Lidia Canali, por sus aportes en el tema “Educación”.
- Al Dr. Pablo Canziani, por su colaboración en el tema “Medio ambiente”.
- Al Dr. Joaquin Ledesma, por sus aportes en el tema “Organización económica, integración regional y mundial”.
- Al Lic. Javier Quesada por sus aportes relativos a la prevención y erradicación del trabajo infantil en el tema “Empleo/trabajo decente”.
- Al Ing. Norberto Pazos, por su colaboración en relación al tema “Tierra, infraestructura y hábitat”.
- A la Sra. Silvia Callegaro de Guardé, por sus aportes relativos al tema “Libertad y responsabilidad ciudadana”.
- Al Lic. Daniel Arroyo, por su colaboración en la redacción del tema “Política social”.
- A la “Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa”, por sus aportes para la redacción del tema “Trabajo/empleo decente”.

“Donar desde la Iglesia Argentina, a través de la Comisión Nacional de Justicia y Paz, un tema a la sociedad, que aglutine a la mayoría de los ciudadanos e institucio-

nes y que permita lograr consensos que deriven en Políticas de Estado. Proponer los Bicentenarios de Argentina como metas de encuentro y reconciliación de los argentinos. Elaborar un listado de temas que desde la Iglesia nos parezcan prioritarios para el país y permitan ser la base para los diálogos y consensos con las distintas instituciones”.

Notas

1. Constitución Pastoral *Gaudium et Spes* n.90 – Concilio Vaticano II (1965).
2. Encíclica *Populorum Progressio* n.5 – (1967).
3. Cfr. “Carta Pastoral sobre la Doctrina Social de la Iglesia: *Una luz para reconstruir la Nación*” N° 20 - CEA – Noviembre 2005.
4. Op. Cit. N° 8.
5. “Exclusión Social, una aproximación conceptual”, *Boletín de Lecturas Sociales y Económicas*, UCA – FCSE – Año 7 N° 32 - Beatriz Balian.
6. Op. Cit. - Beatriz Balian.
7. Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia N° 449 – Pontificio Consejo Justicia y Paz (2005).
8. Documento “Navega Mar Adentro” de la Conferencia Episcopal Argentina N° 37 – Mayo de 2003.
9. DIÁLOGO ARGENTINO. Mesa de Seguridad Ciudadana. Documento Base, punto 4.6 – Bs. As., Agosto de 2003.
10. “*Más derechos, más seguridad o más seguridad, más derechos*”. CELS, APDH, CTA, El Ágora y otros – Bs. As., 2004.
11. Según Ernesto Kritz (“Empleo, informalidad y distribución del ingreso”, SEL Consultores, Junio 2006), del universo de asalariados informales, el 52,1 % se concentra en empresas de hasta 5 trabajadores y el 18,4 % lo hace en empresas de entre 6 y 10 trabajadores.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXV - N° 2 - Junio, 2008

Comunicación política y descentralización en Bolivia

Leticia Sáinz

I. Introducción

Bolivia vive una profunda crisis política y social que se traduce en el cuestionamiento de las estructuras básicas del Estado y del poder político.

En una elección sin precedentes, en diciembre de 2005, Evo Morales logró un objetivo para el que ni siquiera el diseño del sistema electoral estaba preparado: la mayoría absoluta.

Con un amplio apoyo de las bases organizadas en sindicatos y movimientos sociales y el desgaste de los partidos políticos tradicionales que se tradujo en un importante caudal de votos de las clases medias urbanas del país, Morales llegó al gobierno para cambiar la matriz de poder e iniciar un proceso duro pero necesario de introspección colectiva, de reconocimiento de los sectores históricamente excluidos y de conflictividad entre dos proyectos de país diferentes: el país productivo y capitalista que ya galopaba con fuerza desde el oriente boliviano y el país indígena, oculto y silencioso que ahora exige la hegemonía.

LETICIA SÁINZ

Licenciada en Comunicación Social, docente y especialista en estrategias de comunicación. Directora de la consultora Comunicadores Asociados, que elaboró varias estrategias de comunicación para instituciones del Estado y para organizaciones e instituciones privadas. Subdirectora de la Dirección Nacional de Comunicación dependiente del Ministerio de la Presidencia (2004). Docente en la materia de Estrategias de Comunicación en varios centros y universidades. Directora editorial de Bolivia Dos Mil S.R.L.

En esta lucha por el poder, Bolivia ha llegado a un punto de no retorno en el que la solución parece transitar solamente por el camino de la descentralización hacia el nivel intermedio del Estado, los departamentos, y bajo una sola consigna que ha dividido el país y que pone a flor de piel todas las heridas acumuladas en siglos de historia: las autonomías departamentales.

En este proceso, el país ha visto, impotente, el quiebre de la institucionalidad. La agenda del Estado, desde hace varios años, se define en las calles y a fuerza de presión social. Las autonomías también tratan de abrirse camino por el lado de la fuerza y la legitimidad que les da un sector de la población que tiene absoluta convicción de que ellas mejorarán sus vidas.

En este proceso de descomposición institucional, el único tejido cuya legitimidad no se cuestiona en ambos lados de la confrontación y que sostiene el accionar del Estado es el nivel local municipal.

Es precisamente allí donde ahora el gobierno de Morales gira la mirada para fortalecer un proceso de reivindicación indígena iniciado hace 14 años con acciones de comunicación política desde el Estado.

Las medidas adoptadas van de la mano de una alianza política de alcances más allá de las fronteras: la alianza conformada con Venezuela y Cuba, que tiene acciones en varios frentes pero también en el ámbito comunicacional con la propuesta de la “Red de Radios de los Pueblos Originarios” y una estrategia agresiva que no da espacios al adversario ni se detiene en administrar formas que, en otro momento político, ni siquiera hubieran sido consideradas.

Este artículo revisa el contexto y antecedentes de la comunicación política en Bolivia desde tres elementos históricos que confluyen para la toma de decisiones:

1. el proceso de descentralización
2. la tradición de la comunicación política
3. el conflicto político

II. El proceso de descentralización municipal en Bolivia

A. La transformadora participación popular

Después de 14 años de haber sido promulgada la Ley de Participación Popular, la descentralización ya es una realidad en Bolivia. Ha transformado

el sistema político en su conjunto, modificando las formas de hacer política y marcado una nueva dinámica para el curso de la comunicación política.

La Ley de Participación Popular (LPP) es una de las principales reformas que ha vivido Bolivia. Cambió la configuración territorial del Estado municipalizando y permitiendo que las zonas rurales ajenas a la gestión pública y a procesos de decisión, hasta ese momento absolutamente centralizados en la sede de gobierno, accedieran a recursos públicos, a responsabilidades en la gestión y a ser sujetos activos de la planificación en sus municipios a través de la planificación participativa, que es el proceso mediante el cual se debe llevar a cabo la planificación estratégica municipal en Bolivia.

Entre las principales funciones que la LPP delega a los municipios están la infraestructura en salud, educación y micro-riego y la posibilidad de recaudar impuestos municipales.¹

Una de las características principales de la LPP es que conforma estructuras de organización social de manera escalonada y jerarquizada, con el objetivo básico de posibilitar la participación de la sociedad a partir de las organizaciones territoriales de base (OTB).

Antes de la Ley de Participación Popular, un 90 % de las áreas rurales se encontraba en situación de pobreza extrema. Aunque esa cifra se ha reducido luego de la municipalización, no lo ha hecho de manera significativa, entre otras razones, por el complejo proceso de aprendizaje que plantearon los mecanismos de la Ley, que involucra incluso un instrumento efectivo de control social a partir de la conformación de Comités de Vigilancia del Gobierno Municipal, que pueden estar conformados por autoridades indígenas y procesos de planificación participativa, pero con un grado de complejidad técnica con la que no siempre se podía o se puede contar en las áreas rurales del país.

La medida fue revolucionaria para estas regiones principalmente porque por vez primera se hizo una transferencia de recursos del Estado hacia 311 municipios creados por la Ley. Estos recursos constituyen el 20 % de los ingresos del Estado y son transferidos en concepto de coparticipación tributaria.

En términos del accionar político, la reforma también cambió las lógicas que hasta ese momento empleaba el sistema de partidos. Tradicionalmente, sus campañas y estrategias políticas y comunicacionales tenían como destinatarios principales los centros urbanos. Para el área rural no sólo se destinaba la menor parte del presupuesto sino que, además, se la invertía en obse-

quios –desde gorras hasta insumos básicos de la canasta familiar–. Después de la reforma tuvieron que estructurarse de manera diferente para lidiar en 311 tiendas diferentes, con propuestas específicas para cada municipio.

Bolivia vivió una Revolución en 1952 que transformó la estructura del Estado, pero es con la LPP con la que organizaciones sindicales como las del actual Presidente de la República tuvieron acceso al poder del Estado. Por eso los bolivianos viven hoy un proceso de aprendizaje doloroso y difícil: compartir el poder con las mayorías después de medio siglo en que las élites habían monopolizado su manejo y sus decisiones.

B. El nuevo planteamiento de la comunicación en el marco de la participación popular

La primera estrategia comunicacional para la participación popular, en 1995, se llamó “Participación popular y comunicación descentralizada”. Intentaba romper el cerco comunicacional central provocado también por las voces críticas a esta política desde la oposición y los medios masivos de comunicación que, como casi siempre ocurre en nuestros países, responden a intereses políticos y económicos muy concretos.

La estrategia implementada pretendía utilizar coherentemente los principios de la descentralización municipal desde su escenario natural, los 311 municipios (Duchén - Bustos, 2004, pág. 52), aplicando el concepto de comunicación local: “Es una forma de comunicación restringida, especializada en información de las administraciones y en información de escasos grupos sociales que tienen actividad dentro de espacios puramente locales” (Martínez, 2002, citado en Duchén - Bustos, 2004, pág. 53). Desde el punto de vista de este enfoque, era primordial que para una estrategia de difusión de la medida a nivel local se utilizaran instrumentos y medios preferentemente locales.

La estrategia se tradujo en una cruzada nacional de radios locales. Se convocó a las voces líderes de la comunicación rural y se ejecutó en alrededor de 70 municipios. Fue innovadora en varios sentidos. Hasta ese momento, todos los planes de medios y de difusión habían priorizado los medios de masas, las grandes redes de las ciudades (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz), que no sólo definían sus líneas estratégicas sino también sus clientes amparados en tarifas que sólo podían pagar sus aliados estratégicos y naturales: los grupos económicos estrechamente ligados a los grupos del poder tradicional y hegemónico.

En esa “tradicción” de difusión, especialmente desde el Estado, los medios pequeños, con audiencias reducidas y localizadas en espacios geográficos específicos, ni siquiera eran tomados en cuenta. Menos aún para difundir políticas de cambio.

La decisión tuvo sus efectos también en los costos. Debido a que no se utilizaron las grandes cadenas, las tarifas locales que tenían una diferencia de 1 a 100 en algunos casos, redujeron drásticamente los presupuestos, lo que amplió la posibilidad de hacer una campaña más intensiva y duradera.

El éxito de la iniciativa permitió que se implementaran otras campañas de apoyo al proceso de fortalecimiento del municipalismo, que también tomaron como base de difusión las radios locales. Hoy en día, sin la menor duda, se constituyen en uno de los elementos más importantes para el desarrollo de los municipios.

III. La radio y su rol histórico

La decisión de utilizar la radio para la primera estrategia de comunicación de la nueva Bolivia descentralizada no es casual y no responde simplemente al hecho de que se podían reducir costos y a la imperante necesidad de responder a los principios diferentes de la participación popular. Estaba basada en la tradición que se ha ganado la radio en Bolivia como el medio de mayor audiencia del país y, definitivamente, el más importante a nivel local.²

A. La historia de la radio en Bolivia³

La historia de la radio en Bolivia es casi tan antigua como la historia de la radio misma. Aunque la primera radio comercial se fundó en 1929, las primeras experiencias radiales se dieron desde el colegio jesuita San Calixto, cuyos profesores comenzaron a hacer ensayos en 1897. Hacia 1924, los sacerdotes Cerro y Descotes construyeron el primer transmisor, con fines más pedagógicos que comunicacionales. En 1922, el mismo Descotes, que sería más adelante el fundador de la radio FIDES, hoy en día una de las radios de mayor audiencia en el territorio nacional, también de propiedad de la Compañía de Jesús, había comprado un equipo en la Argentina que pasó a manos del ejército durante la guerra del Chaco.

Por esta razón la primera radio emisora reconocida es la del Observatorio del Colegio San Calixto, pese a que en la misma época salió al aire Radio Illimani, de propiedad del Estado, que hasta hoy emite desde la sede de gobierno en La Paz.

En 1929, los hermanos Rodolfo y Enrique Costas fundaron la primera radio comercial con el nombre de “Radio Nacional de Bolivia”.

La historia de la radio en Bolivia está ligada estrechamente a la historia política del país. De la mano de la Iglesia Católica en sus primeras épocas, de las comunidades campesinas o de los sindicatos mineros en los años 40, siempre estuvieron ligadas a los grupos más progresistas del espectro nacional, a diferencia de los periódicos y, desde los años 60, la televisión, que se vinculan más bien a los grupos de mayor poder económico y político.

Fue a través de la radio que se generó la comunicación popular en Bolivia. La radio no es solo un medio de comunicación; es una parte fundamental de las comunidades rurales y ningún sindicato, comunidad y ahora municipio es tal si no cuenta entre sus activos una radio emisora, que es utilizada para informar pero también para ejercer el liderazgo de la zona, para transmitir todo tipo de mensajes, desde obituarios y anuncios de actividades comunitarias hasta la socialización de leyes de carácter social nacional.

Aunque hoy en día las grandes redes de medios de comunicación privados tienen señales que cubren prácticamente todo el territorio nacional, las radios locales aún conservan la característica y fortaleza esencial de la comunicación local: la legitimidad. Es en los medios locales en los que la gente se escucha a sí misma en la voz de sus vecinos o de sus autoridades. Los comunicadores, que en muchos casos poseen muy poca capacitación, ejercen un liderazgo indiscutible y, a pesar de sus deficiencias técnicas o de formación, son representantes genuinos de sus localidades.

En Bolivia, la radio sigue siendo la principal herramienta de la comunicación política. Esto explica que existan más de 700 radioemisoras, legalizadas o no, que día tras día acompañan la cotidianeidad de la gente transmitiendo sus problemas, sus anhelos y compartiendo su vida.

En la actualidad, el complejo radial en municipios no capitalinos se podría clasificar de la siguiente manera (Duchén - Bustos, 2004, pág. 57):

Radios municipales: de propiedad estatal y antes de que los municipios contaran con recursos, funcionaban como radios comunitarias y, por lo

tanto, su tiempo al aire era muy corto. La sostenibilidad se logró precisamente por los recursos que los gobiernos municipales reciben por la coparticipación tributaria. Las emisoras municipales difunden, básicamente, las noticias del gobierno municipal.

Radios comerciales: pertenecen a privados o a grupos empresariales con intereses económicos en la zona. La presencia de estas emisoras, de acuerdo con los autores, está ligada al nivel de desarrollo del municipio. En municipios muy pobres es más probable encontrar emisoras estatales.

Radios sindicales: esta forma de propiedad floreció en los años 50 y 60, cuando los sindicatos de empresas estatales, especialmente mineros, tenían un peso específico político que hoy prácticamente ya no existe.

Radios confesionales: propiedad de alguna iglesia. Este tipo de emisoras fueron las pioneras en las áreas rurales. Se mantienen con fondos de la congregación y los aportes de sus creyentes y pueden, desde este punto de vista, distanciarse de la comunicación política.

Radios educativas: son radios generalmente vinculadas a organizaciones no gubernamentales que brindan un determinado servicio a la comunidad o se encargan de actividades de promoción y educación.

Radios comunitarias: propiedad de una o varias comunidades campesinas. Aunque tienen grandes debilidades como su precariedad tecnológica y, por lo tanto, una emisión de frecuencia intermitente, su gran fortaleza es la credibilidad con la que cuentan en sus audiencias. El ejercicio de la comunicación política es muy fuerte en este tipo de emisoras, pues es a partir de ellas que se logra frenar o incentivar determinadas actitudes frente a políticas nacionales como el censo de población y vivienda o las campañas de vacunación.

B. El marco legal vigente⁴

Los mismos investigadores ponen en evidencia un último tema referente a los medios locales en la actualidad. El marco legal vigente para el ejercicio de la comunicación y el periodismo no ha sido actualizado para adecuarse a los cambios estructurales del Estado, en especial la participación popular.

La principal ley que rige la actividad comunicacional en Bolivia es la Ley de Imprenta, dictada en 1925, y pese a los esfuerzos de muchos

gobiernos no ha podido ser modificada ni actualizada porque los trabajadores de medios de comunicación lo han impedido con el argumento de que es la única norma que en Bolivia protege aspectos fundamentales de la actividad periodística como el secreto de fuente o la imposibilidad de ser enjuiciado sino a través de un complicado proceso dirigido por un tribunal de imprenta.

En 1995 se aprobó la Ley de Telecomunicaciones, que en opinión de los comunicadores va en desmedro de la tradición radiofónica boliviana, puesto que no reconoce las radios estatales o de carácter social. Estas se reconocen en una categoría comercial que no protege su carácter en muchos casos comunitario y social y responde más bien a características de medios urbanos.

C. El caso de las radios mineras durante la dictadura militar⁵

Si hay en Bolivia una experiencia de comunicación política por excelencia es la de las radios mineras. Su historia está estrechamente ligada a la historia política del país y a los cimientos de la joven democracia boliviana.

Es pionera en varios sentidos: porque acompañó el ciclo económico boliviano y también, por lo tanto, el ciclo político; por su estructura propietaria colectiva y sindical; por su programación, el control social que se ejercía en sus contenidos y por su rol de medio de comunicación de vanguardia política.

Las radios mineras comenzaron su historia en 1945, pocos años antes de que se produjera en Bolivia la Revolución Popular de 1952. En ese momento, la minería era la base de la economía boliviana y, por lo tanto, también el centro de atención política. Con el triunfo de la Revolución Nacionalista que, entre otras medidas, nacionalizó las minas, las radios adquirieron una fuerza directamente proporcional a la importancia económica y política de la minería. En 1956 había en Bolivia 19 radios mineras que se habían organizado en una red que formaba políticamente a sus radioescuchas y, si era necesario, también los movilizaba para lograr reivindicaciones y reencauzar la relación Estado-sociedad, que estaba en lo más ardiente del debate.

Cuando en 1964 se produjo el primero de una seguidilla de golpes militares, las radios mineras, que para ese momento ya superaban la cuarentena, se convirtieron en el medio de la resistencia democrática por

excelencia y en el objetivo más importante de la represión. El papel que desempeñaron en ese contexto fue probablemente una de las razones para que el ejército interviniera las minas en 1965 y 1967, con brutales masacres a los trabajadores que fueron meticulosamente relatadas por los locutores, que permanecieron “al pie del micrófono” convocando a la resistencia.⁶

Los gobiernos militares que se sucedieron en Bolivia hasta 1982, cuando finalmente se instaló la democracia, no tuvieron comportamientos distintos. Las radios mineras eran el objetivo principal con la misma intensidad con que los demócratas las protegían. En 1980, cuando el dictador García Mesa clausuró los medios de comunicación, las radios mineras siguieron funcionando para desmontar, desde la clandestinidad de sus emisiones, todo el aparato de desinformación que la dictadura había armado.

La crisis de la minería llegó también a las radios mineras. Su estructura propietaria no resistió el cambio del ciclo económico. Se sostenían con el aporte de los trabajadores y de los sindicatos y a pesar de su importancia y rol, muchas veces protagónico en la historia política de Bolivia, ni partidos ni otras instituciones, salvo la Iglesia, potenciaron las radios mineras, que languidecieron al mismo ritmo que los centros mineros, que en 1985 quedaron prácticamente abandonados después de los despidos masivos producto de una política económica que cerró las más importantes empresas mineras del Estado.

Con esos magros recursos, las radios mineras no tenían posibilidades de organizar una programación que exigía inversiones. Cuando no lograron acuerdos con informativos de radios comerciales de las ciudades, se transmitían mensajes de interés del centro minero, música y un alto contenido de formación política. Por esas cualidades, el control social de sus contenidos debe ser, de lejos, el más estructurado en la historia de los medios de comunicación de América Latina. El sentido de propiedad colectiva otorgaba “derechos” para observar programación y contenidos.

Finalmente, su rol de vanguardia política se caracterizaba por el hecho de que, pese a ser mineras y estar instaladas en los mismos centros de producción y muy cerca unas de otras, en momentos de crisis desde sus micrófonos se denunciaban las agresiones a campesinos, clases medias y otros sectores sociales que resistían a las dictaduras. Las “cadenas de radios mineras” fueron en su tiempo la voz más autorizada del pueblo boliviano en su lucha por la democracia.

Actualmente sólo funcionan dos de las 45 que había a principios de los años 80. Los centros mineros son pueblos fantasmas, las radios fueron abandonadas, el personal militante emigró a las ciudades para sobrevivir y el ciclo económico boliviano ya no gira en torno a la minería.

IV. La nueva propuesta de comunicación política: las radios indígenas estatales

El 1 de mayo de 2007, como celebración del primer aniversario de la nacionalización de los hidrocarburos, el gobierno del presidente Evo Morales anunció el nacimiento de la Red de Radios de Pueblos Originarios. La Red, que responde a las líneas de acción de las reivindicaciones indígenas, se implementa en el marco de las alianzas políticas con Cuba y Venezuela.

No es casual que el presidente Morales y su gobierno tomaran la decisión. Los medios de comunicación tradicionales, constituidos en poderosas redes, responden a grupos económicos y políticos que, obviamente, militan en las filas de la oposición a Morales y su gobierno. Tampoco es casual que en los últimos cinco años, las redes de medios más importantes de Bolivia estén ahora en manos de grupos económicos del oriente (Santa Cruz) y desde allí ejerzan diariamente una labor de oposición que, en la mayoría de los casos, ha desmerecido los objetivos más elementales de la comunicación.⁷ Este sistema de propiedad es una de las razones por las que el periodismo boliviano, que tradicionalmente fue contestatario al poder y, más bien, en muchos casos fue el refugio y baluarte de los demócratas y sus luchas, viva ahora uno de sus momentos de mayor desprestigio y credibilidad. Como ejemplo de esta lastimosa situación, en los días de octubre de 2003, cuando los habitantes de la ciudad de El Alto se enfrentaban con piedras al ejército con el lamentable resultado de más de 60 muertos, las paredes estaban llenas de un grafiti que es, sin duda, emblemático de la situación de credibilidad de los medios: “Gony, amigo, Unitel está contigo”. La leyenda, que puede verse todavía hoy en muchas paredes de las ciudades de Bolivia, demuestra que el público entendió perfectamente que Unitel, la más importante red de televisión de Bolivia, defendía sin el menor disimulo los intereses del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, al que todos llamaban “Gony”.

A. La problemática indígena

Aunque en las últimas décadas la población boliviana pasó de ser mayoritariamente rural a ser mayoritariamente urbana por la tasa migratoria campo-ciudad, prácticamente la totalidad de la población rural es, además, indígena.

Hoy, en Bolivia, hay un intenso debate respecto de los procesos de mestizaje. El mismo se inició a partir de un controversial censo en el año 2001, que eliminó la categoría “indígena” del cuestionario y enfocó la pregunta hacia una “auto-identificación cultural”. De todos modos, más de la mitad de la población boliviana se considera indígena.

Aunque los datos estadísticos señalan que, debido a una mayor cobertura de servicios de salud y educación, la pobreza disminuyó desde 1976 en que los índices señalaban que el 86 % de la población era pobre, las áreas rurales no han mostrado diferencias significativas. La pobreza es todavía una lacerante realidad.

En 1992, el 70 % de la población boliviana vivía en condiciones de pobreza (área rural: 94 %, área urbana: 51 %) y en 1999, según datos de UDAPE y el INE, la proporción de hogares con incidencia de pobreza disminuyó a 63,5 %. Desde esa fecha, es decir, en los últimos 9 años, la situación no mejoró y, por el contrario, muestran que en el año 2000 hubo un incremento de 3 puntos porcentuales, un 66,4 %, para luego volver a bajar a 63,3 % en 2001 y mantenerse en ese estado hasta el año 2004. La crisis que vivió el país tuvo entre los años 2000 y 2001 su peor momento y afectó de manera similar al campo y la ciudad, a indígenas y no indígenas.

Uno de los probables efectos de la participación popular y de las inversiones que se hicieron a nivel municipal podría ser que la brecha entre el campo y la ciudad haya disminuido considerablemente en los últimos 10 años. Por los datos disponibles, entre 1999 y 2004 se ha observado una mayor disminución de la incidencia de la pobreza en el área rural (6,3 %) en comparación con lo sucedido en el área urbana, donde en el mismo período habría sólo una disminución del 3 %.

Como es natural, los índices de pobreza no llegan solos y tampoco traducen únicamente la ausencia de acceso a los servicios básicos. En Bolivia, los acompaña un componente político social aún irresuelto de racismo, discriminación y desventajas de acceso a oportunidades socioeconómicas para la población indígena.

Aunque en la Revolución Nacional se avanzó mucho en este tema, con importantes logros como el voto universal (hasta 1953 sólo podían emitir su voto los hombres y los alfabetos), la reforma educativa que universalizaba la educación en el campo y la reforma agraria que redistribuyó la tierra bajo el precepto de que “la tierra es de quien la trabaja”, después de casi 40 años la situación de las áreas rurales no se había modificado mucho hasta la promulgación de la participación popular.

Sin la menor duda, la municipalización ha favorecido y mejorado los indicadores rurales, aunque es evidente que aún queda mucho camino por avanzar.

B. La relación Estado-sociedad civil

Para hablar de ciudadanía es importante situar el concepto de sociedad civil, para comprender de mejor manera cómo se da esta relación en diversos contextos políticos.

Fernando Mayorga (Mayorga, 1999, pág. 18) aborda la temática de la sociedad civil desde dos perspectivas, una teórica y una analítica descriptiva, que permiten explicar de mejor manera la sociedad civil en Bolivia. A partir de dos concepciones de la sociedad civil, Mayorga plantea una visión intermedia para el caso boliviano. La primera es la “socio-céntrica”, que entiende la sociedad civil como centrada en la sociedad. Esta concepción se remite al pensamiento liberal clásico, que apuesta a la autonomía individual. La segunda es la “Estado-céntrica”, que se remite más bien a concepciones y principios marxistas y hegelianos y hace referencia a un espacio social básicamente conflictivo y contingente que necesita ser integrado por un Estado fuerte y centralizado, que coopte y controle a esa sociedad civil.

A partir de estos presupuestos, Mayorga establece que la sociedad civil puede ser concebida como el espacio de la vida social organizada que es voluntariamente auto-generada, (altamente) independiente, autónoma del Estado y limitada por un orden legal o juego de reglas compartidas. En este sentido, la sociedad civil está vinculada a la consecución de fines públicos. Es decir, la sociedad civil se convierte en un entramado de instituciones sociales y, al mismo tiempo, en un espacio o esfera pública. Este concepto está condicionado por la existencia de un régimen democrático que garantice y permita el accionar colectivo de los ciudadanos.

De acuerdo con Mayorga, la característica predominante de las sociedades latinoamericanas es una debilidad de este espacio, en especial en aquellas sociedades que vivieron procesos populistas o nacional-populistas, como es el caso boliviano. Estos procesos tienden a fusionar lo social con lo político; es decir, la sociedad civil con el Estado. Este parece precisamente el caso de Bolivia, donde el Estado parece fusionarse con la sociedad civil.

En ese contexto podría explicarse la actuación del gobierno de Evo Morales en relación con los medios de comunicación y especialmente con la radio. Desde el Estado se organiza y financia una red de radios que privilegian las reivindicaciones indígenas, que funciona y ejerce como vocera de una posición política y que existen y fueron creadas para lograr un fin político. Otra importante característica es que esta red de radios fusiona las esferas pública y privada. La pública, con el liderazgo de Radio Illimani, de propiedad del Estado; y la privada porque la propiedad de las radios es comunitaria no estatal. Es obvia la distorsión de funciones entre medio estatal y medio gubernamental. El objetivo es, desde luego, la comunicación política y la transmisión de ideología del proyecto del Movimiento al Socialismo, que hasta las últimas elecciones nacionales todavía obtuvo una mayoría de votos pero que hoy enfrenta graves conflictos sociales.

Ambos proyectos de comunicación política actúan, desde sus trincheras, para defender sus proyectos y muestran que en la Bolivia de hoy conviven en constante enfrentamiento dos proyectos, dos visiones de país con sus correspondientes instrumentos de comunicación política. Los unos con grandes redes comerciales al servicio de intereses concretos y los otros, con gran cantidad de pequeñas radios de audiencia localizada pero que también sirven a intereses específicos.

La decisión del contenido de los mensajes está estrechamente vinculada a la interacción con sus correspondientes bases electorales y, en ambos casos, con la capacidad de hacerlo en cualquier momento. Los espacios comunicacionales son, en este momento, uno de los principales escenarios de la confrontación política en Bolivia.

C. El planteamiento y concepto de las radios indígenas

La iniciativa surgió en abril de 2007, en el I Encuentro Nacional de Comunicadores del Sistema Nacional de Radios de los Pueblos Originarios, donde a partir del análisis de la situación de los medios, los comunicadores

resaltaron de manera unánime la importancia de la radio como instrumento de la comunidad para aportar a la construcción del cambio. La conclusión era obvia, si se tiene en cuenta la tradición radiofónica que hay en Bolivia.

El objetivo del Sistema es “transmitir la voz de la verdad, y lograr el perfil de ser tribuna libre y gratuita para los pueblos indígenas y originarios de las tierras altas y bajas”. Es interesante notar que se estaba planteando la necesidad de “transmitir verdades”, en desmedro del complejo mediático existente, incluso a nivel local.

La Red se desarrolla en el marco del ALBA TCP y cuenta con el apoyo técnico de los venezolanos en una misión de intercambio solidario.

El presidente de la República, Evo Morales, que inauguró personalmente la Red, fundamentó su existencia primero con la reivindicación de los sectores indígenas históricamente excluidos, pero además bajo la premisa de que se trata del ejercicio de un derecho universal de expresión de los pueblos originarios, campesinos e indígenas de contar con medios de comunicación.

La Red funcionará sobre la base de una red ya existente, la Red Patria Nueva, que está liderada por la Radio Illimani, de propiedad estatal. Las protestas y reclamos de la comunidad periodística, que sostiene que un medio estatal no debería ser utilizado como un medio gubernamental, ni ha sido tomada en cuenta ni plantea un debate adecuado a las circunstancias. Como se ha mencionado, el debate tiene otros elementos y las radios son únicamente el escenario donde se está fusionando la esfera comunitaria con los intereses del proyecto de país del gobierno de Morales.

D. Comunicación política desde el Gobierno

Probablemente, muchos de los votantes que aportaron al 53 % con que Evo Morales llegó al gobierno en diciembre de 2005 no se dieron cuenta de que con su voto abrían las puertas de un proceso político que ahora es definitivamente imposible de detener.

Los dos hechos políticos más importantes, irresueltos en las décadas anteriores, llegaron en el mismo momento al escenario de la historia con toda su complejidad: por un lado la inclusión indígena, que fue plataforma de muchos gobiernos pero ejecución de ninguno, y por el otro el proceso de autonomía, que se había iniciado con la Ley de Participación Popular pero que exige avanzar hacia una consolidación que tampoco los gobernantes estuvieron, en realidad, dispuestos a conceder.

Evo Morales puso en el escenario político –probablemente sin estar muy consciente de ello– los dos problemas. Lidera, con todos los medios a su alcance, la inclusión de los indígenas en la vida social, política y económica del país y se opone, también con todos los medios de que dispone, a que el proceso descentralizador avance hacia una autonomía que, en apariencia, es contradictoria a la inclusión que proclama el Presidente.

Ambos proyectos, ambas visiones, hacen uso, en la confrontación, de sus correspondientes herramientas, entre otras, la comunicación política. Los indígenas en las tierras altas y bajas del territorio se movilizan y comunican a través de las cadenas de radios que en emisiones iniciadas en la madrugada, en idiomas originarios, especialmente aymará y quechua, reciben las consignas del proyecto, y los autonomistas que, en sus propios medios, también emiten los programas y convocan a sus aliados a cerrar filas en torno a su propio proyecto.

Como nunca antes en Bolivia, la guerra de spots, jingles y mensajes se sucede día tras día y no hay tema de la confrontación que no derive en una guerra de propaganda que a veces nace y muere en un solo día. Si la teoría política siempre dio a la comunicación un papel preponderante como instrumento para lograr sus objetivos, en la Bolivia de hoy es “el instrumento” que se maneja desde ambos extremos con velocidad y maestría dignas de estudio y análisis.

El lenguaje utilizado por ambos tiene también similares características. Acusaciones directas, estadísticas y cifras que muestran las realidades desde uno y otro lado, y encuestas y entrevistas que transmiten las posiciones contrapuestas en un mismo tema.

Si se toman en cuenta los sistemas de propiedad de unos y otros medios, se podrá comprender por qué la natural limitación de presupuestos en esta guerra no está presente. No hay límites para los planes de difusión y los niveles de confrontación han llegado a tal extremo que en algunos casos un spot del gobierno recibe la respuesta inmediata de la oposición, con los mismos contenidos y estilos, lo que genera una suerte de “series”.

Ambos, en sus correspondientes medios, argumentan que defienden la democracia, el ejercicio de la ciudadanía y el derecho a ser mayoría.

Bolivia, otra vez, como ha ocurrido en muchas ocasiones, es un laboratorio donde las ideas se debaten, se enfrentan hasta con los más mínimos motivos. El escenario son los medios y las herramientas utilizadas están en el área de la comunicación política.

Notas

1. Elementos de la Ley 1.551 de Participación Popular del 20 de abril de 1994.
2. En el trabajo publicado por PADEM en Bolivia *Comunicadores locales con arte y oficio*, se pueden apreciar, aparte de los esfuerzos que hacen algunas instituciones de cooperación internacional en la capacitación de radialistas rurales, la importancia que tienen estas a nivel local. Del texto: "A través de la radio he palpado la historia de este rincón del país. Estoy orgulloso de haber contribuido a que desde aquí se sienta soberanía nacional. Todos los días, al mediodía, se toca el himno nacional en mi radio... no me canso de pregonar que somos Bolivia, aunque tengamos al 'gigante' al lado". Mario Aranda, Radio Comunitaria Ecológica, San Matías, Santa Cruz.
3. Historia de la radio publicada en Word Press.
4. El tema del periodismo puede apreciarse de manera ampliada en *Del periodismo y sus memorias*.
5. Ver *Comunicación alternativa y educación en Bolivia*. El trabajo muestra los usos de las radios mineras como comunicación popular por una parte y como comunicación política en la dictadura por otra.
6. Para una ampliación del tema del periodismo en la dictadura, ver la obra de Miguel Pinto Parabá, 1970: *Cuando los periodistas se enfrentaron al poder*.
7. El tema del poder económico detrás de los medios en Bolivia se toca brevemente en este artículo, pero para ver el estudio ampliado remitirse a Sáinz, L., *La información en Bolivia: características*.

Referencias bibliográficas

- BANCO MUNDIAL. web.worldbank.org.
- DUCHÉN, R. - BUSTOS, M. (2004). "Comunicación y municipios", en *Municipalización: diagnóstico de una década. 30 investigaciones sobre participación popular y descentralización. Tomo II*, La Paz, PLURAL Editores, FES – ILDIS.
- GUMUCIO, A. (1989). *Comunicación alternativa y educación en Bolivia*, La Paz, CENDES.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. www.ine.gov.bo.
- MAYORGA, F. (1999). *Sociedad civil y democracia participativa*, La Paz, ILDIS.
- MERCADO, I. (2008). *Comunicadores locales con arte y oficio*, La Paz, PLURAL Editores.

ORDUNA, V. - GUZMÁN, G. (2006). *Del periodismo y sus memorias. 1929-2004: 75 años de historia*, La Paz, Asociación de Periodistas de La Paz, CAF.

PINTO, M. (2005). *1970: cuando los periodistas se enfrentaron al poder*, La Paz, CEDLA.

SÁINZ, L. (1983). *La información en Bolivia: características*. Tesis presentada para obtener el grado de licenciado en Ciencias de la Comunicación, La Paz, Universidad Católica Boliviana.

VICEMINISTERIO DE DESCENTRALIZACIÓN. www.descentralizacion.gov.bo.

WORD PRESS. estructurabolivia.wordpress.com/2006/06/04/radio/.

RESUMEN

El artículo aborda la compleja situación política del Estado y la sociedad boliviana en un proceso de confrontación de un proyecto de descentralización autonomista y otro de reivindicación y hegemonía indígena liderado desde el Gobierno. Desde esta perspectiva, se revisan dos casos de la comunicación política en diferentes momentos de la historia: la dictadura y la descentralización municipal. Se da especial énfasis a la radio como medio de comunicación local. Primero, por la tradición radiofónica de Bolivia, de la cual se detalla la historia. Y segundo, porque además de ser aún el principal medio de comunicación, es la nueva propuesta de comunicación política indígena del gobierno del presidente Evo Morales.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXV - N° 2 - Junio, 2008

Nuevos rumbos en la comunicación política local

Carlos Andrés Pérez Múnera

El referente local hace que el proceso de comunicación tenga para los políticos más ventajas a la hora de transmitir sus mensajes base. Mientras más conocimiento directo haya de los votantes, de sus costumbres, de sus formas de pensar o de sus necesidades básicas, más efectivo será establecer vehículos para entregar los mensajes que luego se convertirán en la base para obtener respaldo popular.

Sin embargo, dentro de la comunicación política local hay dos momentos que, como primera medida, habría que aprender a diferenciar, en el entendido de que al dominar las condiciones de cada uno y establecer la disposición que tiene la población para estos períodos, el trabajo de acercamiento y los resultados finales tendrán una mejor respuesta. Además, el esfuerzo que se haga para comunicar será diferente en cada momento y, por ende, el agotamiento del mensaje podrá manejarse.

Para las campañas electorales (primer momento), la comunicación pasa por reconocer la situación que viven los posibles votantes al momento no de empezar la contienda, sino el día mismo de la elección.

CARLOS ANDRÉS PÉREZ MÚNERA

Máster en Estudios Políticos Aplicados de la FIAPP (Madrid) y estudios de Estrategia Política en Berlín (Fundación Konrad Adenauer). Asesor de campañas electorales, marketing de gobierno y reorganización de partidos políticos. Trabajó con entidades gubernamentales y privadas en Colombia y Centroamérica en el tema de manejo de reputación, crisis y estrategia política. En la actualidad es miembro de la Organización de Consultores Políticos Latinoamericanos (COPLA).

Siempre he sostenido la tesis de que los consultores políticos deben tener algo de futurólogos, porque su éxito va a depender de cuán capaces sean para determinar la situación que viven los votantes el día crucial (la jornada electoral). Sin embargo, esa condición ideal de adivino va a recibir siempre una ayuda de los estudios de opinión que, leídos con acierto y estudiando las tendencias marcadas, pueden mostrar el desenlace final de la campaña antes de que ocurra efectivamente. Es decir: si conocemos con antelación cómo será el estado de ánimo de los votantes durante la jornada electoral, vamos a darle en el clavo al asunto: podemos construir un mensaje de campaña que vaya en sintonía con lo que los votantes estén necesitando oír. En ese caso, nuestro candidato va a pensar tal como los ciudadanos y sus propuestas van a ir en la misma vía de las necesidades de la masa. Al final, si logramos la identificación tan meticulosa que queremos lograr, el resultado será sólo uno: el triunfo.

No obstante, esta situación no siempre va a resultar tan efectiva, porque pueden suceder hechos que hagan cambiar la forma de pensar de los ciudadanos en una fracción de segundo. Los atentados en Madrid del 11 de marzo de 2004 son una prueba clara de esto porque al menos los indecisos giraron su voto hacia el lado socialista, en detrimento de los populares que estaban en el poder.

En los Estados Unidos sucedió una cosa similar durante el desarrollo de la contienda demócrata de 2008, donde en las primarias locales y las asambleas partidarias se impuso Barack Obama frente a Hillary Clinton, hasta enero la segura nominada. La nominación presidencial de ese partido dependió en buen grado de una suma de campañas locales, con discursos diferentes, piezas de propaganda diferentes y mensajes hechos a la medida de cada lugar. Según las características demográficas de los estados podía saberse de antemano el resultado. Por ejemplo: en Carolina del Sur, donde la población afroamericana representa más del 50 % del total, las encuestas proyectaban un triunfo de Obama, como efectivamente sucedió. Por otro lado, dos tercios de los hispanos en el estado de Nueva York lo hicieron a favor de la senadora Clinton, que mantiene un margen superior de voto efectivo frente a su rival en este nicho.

Cuando se habla de comunicación local dentro de campañas electorales, no sólo se enfoca como punto de referencia el territorio sino, y en mayor medida, los nichos de votantes. Lo local parte de la cercanía que se pueda crear entre el candidato y sus electores.

Una vez superada la etapa electoral viene el proceso donde es más importante crear vías de comunicación cercanas: el gobierno. Aquí, la comunicación política utiliza todas sus fortalezas para mantener el vínculo con los gobernados y para que esa relación de confianza permita poner en práctica políticas públicas que, de otra manera, podrían poner en peligro la estabilidad del gobierno. Cuando se habla de capital político, se hace referencia precisamente a los niveles de aceptación y popularidad con los que cuenta el gobernante. Este capital puede consumirse al poner en práctica medidas que en muchos casos resultan impopulares. La comunicación llevada con tino y en dosis precisas llena nuevamente el tanque de capital.

El presidente Luis Echeverría Álvarez, quien gobernó México entre 1970 y 1976, incorporó como una de las novedades de su gobierno una serie de reuniones en diferentes lugares de la República, donde se encontraba personalmente con la gente y conocía de primera mano los problemas que les aquejaban. En muchas ocasiones se hacía acompañar de los gobernadores de los estados y con una buena estrategia de seguimiento, la solución a los problemas llegaba en tiempo récord. Era la época de la comunicación uno a uno, en que la radio y la incipiente televisión llevaban la noticia de que el presidente conversaba con la gente.

Casi 30 años después, pero ahora con la valiosa ayuda de la poderosa televisión, Álvaro Uribe Vélez, el presidente de Colombia, pone en práctica cada ocho días el mismo ejercicio. Todos los sábados, desde las primeras horas de la mañana y hasta bien entrada la noche, el primer mandatario, en compañía de sus más altos funcionarios, se desplaza a cualquier rincón para escuchar de boca de quienes los padecen los problemas del país. Este modelo fue bautizado como Consejos Comunales de Gobierno y ahí, más que en ninguna otra parte, se ve el proceso de comunicación local de Uribe Vélez con sus gobernados, que lo mantienen con índices de popularidad altísimos.

Los resultados de la comunicación política en el gobierno se miden por el reconocimiento positivo que los nacionales tengan de los planes de su gobernante, teniendo en cuenta también (y como elemento principal) cuál es la capacidad que tiene el líder político de persuadir a la ciudadanía de que esos planes son los más adecuados para el momento que viven.

I. Liderazgo local vs. liderazgo nacional

Hay dirigentes políticos a los que les interesa consolidar su vida pública sólo dentro de los límites de su región y lo nacional se vuelve una meta a la que no quieren aspirar, aun teniendo la capacidad económica y el respaldo popular para alcanzar una curul en el Congreso o figurar en cargos de mayor jerarquía. La razón de esto es la compenetración que logran con el electorado local y los riesgos que se corren cuando se quiere que esa sintonía traspase fronteras.

Precisamente, la razón por la que la gran mayoría de los dirigentes políticos empieza sus carreras en las regiones de origen es que tienen conocimiento de la cultura e idiosincrasia de sus pueblos y los mensajes que tienen que transmitir en su ejercicio profesional corresponden a lo que ellos mismos han vivido en carne propia.

Para muchos, los canales de comunicación se facilitan si se trabaja desde lo local; hay más cercanía física y menos necesidad de desplazamientos para estar en los medios regionales. Además, la trascendencia de las noticias que se generan es mayor porque el dirigente representa lo que los destinatarios del mensaje quieren escuchar. El libreto para mantenerse al día con la ciudadanía es más llevadero, pues el mismo dirigente desarrolla más vínculos de cercanía con la gente en la medida en que ve por sus propios ojos la evolución de los problemas o las soluciones.

El alcance nacional hace que el personaje público establezca esos vínculos en primera medida, pero su imposibilidad de sostenerlos adecuadamente (en la mayoría de las experiencias) hace que el hilo conductor se pierda poco a poco, hasta que termina por romperse. El problema aquí es que cuando esto pasa y no existe más comunicación, llega un actor diferente a proveer soluciones y se empieza con él una nueva ronda que ya tiene como ingrediente adicional la desconfianza que genera lo desconocido.

Para sostener en el tiempo la comunicación entre líderes nacionales y la totalidad de la comunidad, es necesario establecer un número reducido de temas en función de los cuales tanto los medios de comunicación como la misma ciudadanía puedan identificar al dirigente. Por ejemplo, en El Salvador la gente asocia a Rodrigo Ávila con la seguridad, por haber participado en varios gobiernos en cargos de dirección que tenían que ver con este tema. El último que desempeñó fue el de Director de la Policía Nacional Civil (PNC), en el que se ganó el sobrenombre de “Atila” (un juego de pala-

bras con su apellido). Desde que dejó la PNC, ha sido consultor internacional y dentro de su país en seguridad para varias entidades. Eso hizo que en cada suceso relacionado con el orden público o ataques de las famosas maras (bandas de jóvenes delincuentes) Ávila fuera analista permanente de los medios de comunicación. Hoy, cuando la seguridad es uno de los temas más candentes en ese país centroamericano, el partido gobernante decidió acoger su nombre como candidato presidencial en las elecciones que se llevarán a cabo en 2009. ¿Quién mejor que alguien a quien apodaban Atila para enfrentar las bandas delincuenciales?

Aunque las características del líder serán las mismas tanto para quien se destaque a nivel nacional como local, su esquema de comunicación va a tener unas diferencias muy marcadas. El andamiaje se construirá sobre una centralidad que entrega noticias a los medios de comunicación de todo el país, basadas en dos tipos de interés: el regional y el nacional que afecte en esa zona específica. Las relaciones con los periodistas no podrán ser tan cercanas y la publicación va a depender de lo realmente trascendental que sea la información. Por otra parte, para un líder local, la efectividad de la publicación dependerá en gran medida de las relaciones personales que pueda tener el encargado de comunicaciones y prensa. Aquí, las relaciones públicas cotizan su valor y aunque la importancia de la información que se entregue pesará, sin duda, en la decisión de salir en los medios, construir buenas relaciones en el terreno con los periodistas ayuda bastante.

II. Hablar el lenguaje local

La ventaja más significativa que pueden tener los políticos locales sobre quienes tienen influencia nacional es la capacidad de conocer las variaciones de lenguaje que se utilizan en cada región. El lenguaje a través de los tiempos ha sido la prueba fehaciente de marcadas diferencias entre las regiones: mientras unas sociedades avanzaban a pasos agigantados y se hacían más universales por darle importancia a su lengua, otras se encapsulaban más y sólo mantenían contacto con sus similares. De ahí que, por ejemplo, es más difícil comunicarse en algunas regiones del País Vasco donde el euskera adopta una importancia mayor que el español o el francés.

Sin embargo, entrar en minucias idiomáticas en pleno siglo XXI no serviría de mucho, a no ser que esas diferencias sirvan para marcar una dife-

rencia que en efecto se hace en las regiones que utilizan no sólo lenguas de este tipo, sino variaciones de idiomas bien cimentados. Por ejemplo, en algunos sectores de Medellín existen una serie de palabras y modismos que en muchas ocasiones sólo son comprendidos por quienes forman parte de los grupos sociales que las usan. *Parlache* es el nombre de esta particular variante del español que ha penetrado no sólo los estratos socioeconómicos bajos de la población (como efectivamente lo hizo en sus inicios), sino que es utilizado también por personas representativas de Medellín. Juanes, el famoso cantante originario de esta ciudad, utiliza palabras como *parce*, que son claramente parte de este lenguaje.

La asimilación que han hecho algunos políticos de este tipo de expresiones ha hecho que en los últimos años puedan acercarse más a diferentes nichos poblacionales con los que antes ni podían pensar en entablar una conversación fluida. En épocas electorales es muy común ver esas palabras en los afiches de campaña de los candidatos.

En lo personal, he tenido experiencias con candidatos que hacen el esfuerzo de asumir parte del esquema comunicativo de los grupos poblacionales a los que aspiran seducir. La primera respuesta es romper la desconfianza que generan los políticos. Luego, el camino por recorrer se hará más sencillo y mantener viva la comunicación a partir de esa confianza podrá darle más opciones de conseguir el apoyo popular.

No sólo puede hablarse de lenguajes particulares en cuanto a lo territorial. En distintos grupos etarios se desarrollan características que deben ser tomadas en cuenta al momento de desarrollar el plan de comunicaciones de una campaña electoral. Es decir, un grupo de jubilados esperarían que un candidato al Concejo de una ciudad determinada les hablara con las palabras que les son familiares a ellos; lo mismo podría esperar del mismo candidato un grupo de jóvenes que apenas empiezan su vida laboral.

¿Son más valiosos los votos de alguno de estos grupos? Podría asegurar que no, que van a tener al final, en el conteo definitivo, el mismo peso. Sin embargo, unos pueden ser más sencillos de conseguir que los otros, y esto explicaría en parte por qué algunos candidatos ni siquiera son recibidos para exponer sus programas de campaña por algunos grupos con un buen potencial de respaldo electoral.

El *quid* del asunto está en que los candidatos o gobernantes mantengan su propia personalidad al momento de establecer contacto con personas que tengan una forma de hablar diferente o que hayan establecido distintos

patrones para comunicarse. Siempre estos grupos van a reconocer cuándo alguien quiere usar la manera de hablar que tienen como simple fórmula para acercarse y convertir esa proximidad en réditos electorales. Si algo tienen extremadamente blindado los jóvenes y las organizaciones sociales es la posibilidad de ganarse su confianza y entrar al círculo que, aunque no lo busquen así, en la mayoría de los casos es muy cerrado. Y se cierra porque quienes ven a estos grupos desde fuera no terminan de entenderlos nunca.

III. Estudios de opinión para descubrir lo local

Siempre se ha dicho que el mayor insumo para empezar una comunicación fluida desde cualquier ámbito, pero más importante en la política, es conocer lo que piensan los grupos objetivos. Platón decía que el mejor comunicador es el que conoce el alma de los que lo escuchan. Y para llegar a esa realidad en los albores de un nuevo siglo plagado de adelantos tecnológicos y nuevas prácticas profesionales, qué mejor que usar los estudios de opinión para determinar las necesidades reales de las poblaciones con las que pretendemos alcanzar un buen nivel de comunicación.

El primer paso para estructurar un estudio de opinión que responda a lo que podríamos necesitar en la posterior elaboración del plan de comunicación local es tener claro quiénes del total de la población objetivo pueden ser susceptibles de cambiar sus percepciones debido a procesos de relaciones públicas o comunicación en general. En muchos casos, esto irá determinado por el nivel de educación que tengan esos segmentos; en otros, simplemente por la afinidad que se pueda conseguir entre el candidato o el gobernante con ellos.

El proceso de medición será diferente en ambos casos: en el primero mediarán factores en los que los argumentos tengan un peso mayor y sean los que definan la posible relación; y en el segundo caso, los impulsos emocionales que logremos generar actuarán como mediadores y acercarán a los dos bandos (público y candidato o gobernante).

Siempre es necesario dejar en manos de profesionales este tipo de mediciones; serán ellos quienes determinen la muestra necesaria para hacer creíble el resultado final y estudiarán sector por sector para decidir en qué lugares precisos se desarrollará el proceso. Además, las técnicas de recolección de información serán determinadas por el grupo de profesionales a cargo de estos asuntos.

Dentro de las dos clases de estudios que podríamos tener, cuantitativo y cualitativo, habrá que establecer en qué casos pueden sernos útil uno u otro y desarrollar una especie de manual de uso de las encuestas. Lo peor que puede pasarle a un político es volverse dependiente de esta clase de instrumentos que, como se ha visto, sólo sirven en la medida que lleven a tomar decisiones bajo la lectura de un análisis completo, es decir, que forme parte de una observación de todos los factores que componen el momento (sea campaña electoral o gobierno).

El estudio cuantitativo nos mostrará claramente cuál es el comportamiento de nuestra campaña (o gobierno) en las zonas de la ciudad (o región). Así podremos hacer una lectura en cifras de la penetración que hemos tenido con el candidato y ver la tendencia de crecimiento que tiene nuestra propuesta. Esas deben ser las cifras más importantes. Una encuesta no dice mayor cosa a una campaña, a no ser que esté acompañada de mediciones anteriores en el mismo sentido y se deje la puerta abierta para próximos estudios.

Por otro lado, el estudio cualitativo mostrará resultados clave para introducir elementos emocionales en la comunicación. En este tipo de valoraciones es importante conocer los antecedentes y el ambiente en el que se mueven los segmentos de la población que vamos a evaluar, porque en muchos de los casos las respuestas van a depender del ambiente que han vivido en días recientes.

Para concretar esta clase de estudios es necesario contar con herramientas adecuadas; sobre todo para los cualitativos, que son más sensibles y sus resultados dependen del ambiente y el grupo con el que se realicen.

Habrá que buscar una media entre los políticos que quieren consultar todas sus decisiones y los que le huyen a la realización de encuestas. En la gran mayoría de los casos las encuestas se utilizan en medio de la campaña para descubrir intención de voto, o bien en el gobierno, para medir la popularidad del gobernante. En ambos casos son válidas, pero lo que hay detrás de esas respuestas es mucho mayor y los elementos que pueden aportar sobre el desarrollo de temas específicos y su manejo ideal pueden ser más beneficiosos que simplemente conocer qué tanto rechazo o aceptación tiene un político.

IV. Campañas locales

El desarrollo de una campaña electoral siempre responde a la coyuntura del momento. En muchas ocasiones, quienes empiezan la contienda en primer lugar, al final terminan cediendo puntos a sus adversarios y las causas, en la gran mayoría de los casos, tienen que ver con cuál de los candidatos tiene mayor capacidad de comunicarse con los electores.

En San Salvador, para las elecciones de 2006, Rodrigo Samayoa, de ARENA, llevaba una leve ventaja sobre su inmediata seguidora, Violeta Menjívar, del FMLN (partido con tres períodos consecutivos en el poder hasta ese momento). Aunque las encuestas mostraban un empate técnico, Samayoa tenía a su favor la preferencia del electorado por su partido: un mes antes de las elecciones, cuando a la gente se le preguntaba qué partido prefería en el poder, el 29 % respondía que ARENA y el 22 % prefería al FMLN. Todas las apuestas presentaban a Samayoa como el virtual ganador de esa contienda en la que al final, por un estrechísimo margen (sólo 44 votos), fue elegida Menjívar hasta 2009.

Los medios salvadoreños y algunos analistas de ese país coincidieron en que el candidato de ARENA había perdido por sus fallas a la hora de establecer comunicación con los capitalinos. El partido funcionó bien (le quitó terreno al FMLN), tuvo el apoyo de los grandes medios, de los grandes empresarios, pero al momento de presentar el candidato, éste no logró establecer el difícil vínculo que es necesario construir con los votantes. “Nosotros perdimos por suerte. Quizá fue que 44 personas no pudieron asistir a las urnas y eso, al final, nos afectó”, dijo Samayoa la noche de la derrota, desconociendo que la suerte en una campaña electoral no existe.

A. Temas que moverían al electorado

Para cada elección, aunque se realice en el mismo lugar, los temas pueden variar dramáticamente y constituir la necesidad de un planteamiento completamente nuevo con el que podrían conquistarse nuevos electores. Lo importante para tener en cuenta es la posibilidad de que con nuevos temas puedan alejarse algunos de los electores cautivos en pasadas contiendas. Me refiero particularmente a las banderas de los partidos, más que a los temas de coyuntura que afectan a la región por la que se compete.

Necesariamente, de una elección a otra el discurso de los candidatos tendrá que variar y sus propuestas de campaña se van a ajustar a lo que la gente reclama con más urgencia. En Colombia, en 1998, la gente quería ensayar un verdadero proceso de paz con las guerrillas, que llevaban cuarenta años azotando al país, y por esa preferencia fue elegido con un considerable caudal de votos el conservador Andrés Pastrana. Cuatro años más tarde, en el mismo país, con los mismos electores, la coyuntura había dado la vuelta totalmente: habida cuenta del fallido resultado del proceso de paz, los colombianos eligieron al único candidato (de los cuatro que había) que hablaba de endurecer la fuerza del Estado en contra de las guerrillas y los paramilitares. En el mismo lugar, con la misma gente y con sólo cuatro años de diferencia, se eligió un tema diametralmente opuesto para ungir como presidente a Álvaro Uribe Vélez.

Todos los eventos y estrategias de una campaña deben ir estrechamente ligados. Y para definir el tema que movería al electorado para tomar su decisión es trascendental que se estudien uno a unos los nichos de mercado donde el candidato aspira a conseguir votos y hacer la radiografía pertinente del momento con el fin de encontrar los insumos necesarios en la campaña. Mientras más encuestas focalizadas se hagan, más certeras van a ser las líneas de mensaje que se adopten y más preparado va a estar el candidato para enfrentar el día a día.

B. Identificar nichos favorables y desfavorables

Como todas las apuestas que se hacen en la vida, habrá algunas que gusten y otras que no. Lo mismo pasa con las candidaturas a cargos de elección popular. Felipe Calderón había sido presidente del PAN y secretario de Energía, hasta que un buen día se le ocurrió enfrentar las maquinarias de su partido y rebelarse contra el presidente Vicente Fox, quien claramente había manifestado su simpatía por Santiago Creel que oficiaba como secretario de Gobernación y tenía toda su confianza.

Calderón sabía que la guerra interna para conseguir la nominación de su partido no sería nada fácil y delineó su campaña de manera que pudiera enfocarse en los nichos de votantes que no gustaban de Creel y que simpatizaban de alguna manera con un ala moderada dentro del PAN. Así fue como poco a poco, “el hijo desobediente” (como es conocido Felipe Calderón) delimitó por nichos los esfuerzos que debería hacer para conseguir el triunfo:

estados que debería visitar, grupos poblacionales para los que debería diseñar piezas exclusivas de campaña (*spots, merchandising*, etc.). Así lo hizo y en una inesperada votación interna derrotó al candidato que tenía la bendición de Fox.

En una ciudad o región podemos identificar en qué lugares exactos se encuentran las personas a las que nuestro candidato podría llegar a generar algún grado de simpatía. Eso lo percibimos de manera sencilla en los mítines, en las invitaciones reiteradas que recibe y, más todavía, en las evaluaciones técnicas sobre la aceptación que tiene nuestro personaje.

La idea es fortalecer los nichos donde haya una aceptación mayoritaria, sin descuidar los que podrían abrirnos sus puertas aunque en un principio no se muestren totalmente favorables a nosotros. Y de la misma manera ir descartando los segmentos en los que las mediciones no reportan ningún tipo de crecimiento numérico y a los que sólo llegan los líderes espontáneos de la zona.

C. Segmentar

Una vez se hayan identificado quiénes podrían efectivamente tener una posición favorable para nuestra campaña (electoral o de temas de gobierno), diseñamos un detallado plan de comunicación para atender cada uno de esos segmentos. El plan deberá responder a los siguientes interrogantes:

- ¿Con cuántas personas estableceremos comunicación directa?
- ¿A cuántas les llegará nuestro mensaje de manera masiva?
- ¿En qué medios, concretamente?
- ¿Cuánto cuesta pautar/estar en ellos?
- ¿De cuánto tiempo disponemos?

La última pregunta en especial nos permitirá establecer el plan en una o varias etapas; la primera se va a concentrar sólo en conseguir reconocimiento para nuestro candidato, sin buscar el voto. En esta clase de procesos, la experiencia indica que si se concentran los esfuerzos en promover la imagen y el nombre de la persona y se logra posicionar en la mente de los grupos objetivo, la siguiente fase tendrá entre un 30 % o 40 % más de posibilidades de concretarse. Hemos visto numerosos casos de periodistas, actores, presentadores de televisión que se convierten en gobernantes o miembros del

poder legislativo. Ronald Reagan y Fred Thompson en Estados Unidos; María Isabel Rueda y Alfonso Lizarazo en Colombia, Irene Sáenz en Venezuela y otros más han demostrado que conseguir el favor popular es más sencillo si ya se ha completado la primera etapa previamente. En la fase de posicionamiento, sin pedir el voto logramos una relación de mayor confianza con los receptores de la noticia que más tarde podrían ser nuestros electores. La gran ventaja con la que contamos hoy es la proliferación de medios de comunicación que tienen un alcance zonal, que nos permiten darle a nuestro personaje el don de la ubicuidad para que su presencia se multiplique.

Tan importante es generar recordación entre la gente y establecer canales de comunicación con los posibles seguidores como desarrollar vinculación con quienes realizan trabajo local. Esto significa apoyarse en quienes conocen de primera mano la región, tienen identificados los líderes más representativos y se han convertido en una especie de puente entre la comunidad y el público. Estos personajes, además de ser parte de la comunidad que pretendemos seducir, conocen el Estado y su forma de operar. De esta manera vamos atacando varios frentes de batalla que posteriormente nos serán útiles.

Cuando el canal de comunicación varía, ya no tienen tanta preponderancia los medios de comunicación (masivos o alternativos) y empiezan a cobrar importancia quienes podrían servirnos de legitimadores. El mensaje viaja de manera más efectiva en la voz de las personas de la misma comunidad. ¿Quién no ha oído la expresión “Yo votaré por el que Pablo González considere que es bueno para mi barrio”? Eso no es ni compra de votos ni constreñimiento al elector, ni ningún delito que se le parezca. Simple y llanamente, es la respuesta a un efectivo canal de comunicación, que en este caso está en boca de un grupo de personas y no de los grandes medios.

V. Gobiernos locales

A. Una marca que vende

Cada ciudad o región tiene uno o más elementos que la hacen única, que la convierten en atractiva tanto para sus habitantes como para los visitantes. Se ha logrado consolidar grandes marcas alrededor de ciudades o regiones.

Así es como en Burdeos (Francia) se habla de vinos, mientras que en Antioquia (Colombia) se habla de café o en Colón (Panamá) se habla de comercio; lo importante es volver atractivos los atributos de la ciudad y a partir de ese valor comercializar su nombre unido a sus ventajas comparativas.

Esa misma ventaja que ya está en el colectivo se puede asociar en el transcurso de una campaña electoral y en el ejercicio del gobierno mismo como un referente de comunicación del que pueden “colgarse” las propuestas que hagamos. En Buenos Aires, por ejemplo, se puede respirar fútbol en cada esquina; conozco a muchas personas que planean una visita a esa ciudad sólo para asistir a un juego en la Bombonera y en el Monumental y regresan a sus países cargados de *souvenirs* relacionados con sus equipos.

En muchas ocasiones, los gobiernos locales transforman sus hojas de ruta de acuerdo con los atributos que vaya adquiriendo la ciudad, es decir, se plantean una nueva forma de generar recursos e imagen con una marca que ya está reconocida. Medellín es una ciudad que desde hace algunos años se ha destacado por sus avances en medicina y la llave que hizo la universidad con el sector de la salud ha conseguido una serie de innovaciones que la sitúan como una de las más avezadas para tratamientos médicos en la región. En 1979 se hizo en allí el primer trasplante de hígado en Latinoamérica, unos años después concretaron el primer trasplante de páncreas en Sudamérica, y hace unos pocos años se logró el segundo trasplante de laringe en el mundo. Igualmente, el adelanto en cirugías estéticas es notable. Eso ha llevado a que se incluya el turismo de salud como uno de los principales motivos de visita a Medellín. Uno de los candidatos a la Alcaldía de la ciudad en las elecciones de 2007, Gabriel Jaime Rico, lo adoptó como uno de los puntos esenciales de su programa de gobierno. Sobre su propuesta, el periódico *El Colombiano* publicó una reseña a pocas semanas de la elección, donde se resalta el tema: “La idea es hacer conocer la ciudad como una Medellín sana. Su teoría es que tal vocación económica puede aumentar los ingresos, en tanto no hay competencia. Parte de la base de que en Estados Unidos hay miles de personas que estarían dispuestas a pagar tratamientos fuera del país y que con lo que allá los pagan, les alcanza para venir a Medellín, alojarse en los mejores hoteles, transportarse y comprar (en centros comerciales)”.

B. Nuevas tecnologías

Sin duda, los avances de la tecnología nos hacen más fácil la vida hoy, y en el campo de la comunicación tanto más cuando cada nuevo desarrollo pone al alcance de la mano nuevas formas de expresarnos y, lo que es mejor, nos permiten llegar hasta donde efectivamente nos interesa llegar y en el momento en que queremos. Internet es una herramienta que apenas se empieza a explotar en la política regional. Hasta ahora los candidatos o gobernantes tenían sus propias páginas web simplemente “porque había que tenerla”, como me dijo alguna vez un candidato a un importante cargo local; sentían el temor de no estar en el ciberespacio, pero no dimensionaban (ni les interesaba hacerlo) lo que significaba estar ahí.

Hoy vemos campañas construidas sólo para Internet, y sus aplicaciones son cada vez más utilizadas; el video que viaja a través de red llega más rápido ahora y dentro de unos años sólo serán necesarias fracciones de segundo para ver mensajes con la más alta calidad, dirigidos al segmento que necesitamos.

Facebook, la red social que está adquiriendo una gran fuerza en todo el mundo y que hace pocas semanas lanzó sus servicios en español, ha servido para interactuar con grupos de personas que primero comparten una idea y luego se convierten en los más importantes legitimadores. Una de las aplicaciones que mejor funciona para establecer canales de comunicación son las convocatorias a eventos a través de esta red, cuando hay nichos identificados.

El 4 de febrero de 2008 se realizó en Colombia y en 150 ciudades del mundo la mayor manifestación en contra de las FARC de la historia; se calcula que unos diez millones de personas salieron a marchar en un acto al que se sumaron todos los medios de comunicación colombianos. La convocatoria, con la que hubiera soñado cualquier político, se hizo a través de una página de Facebook que aún sigue activa y que desbordó las expectativas de su creador, al que luego se sumó un grupo de voluntarios en cientos de ciudades del mundo.

En YouTube, cada día vemos mensajes que logran audiencias masivas a cero costo, es decir, sólo el que tendría para una campaña contar con una cámara de video y un programa de edición. Esta página alcanza una media de visitas diarias que permite crear un canal propio para promover una idea o un personaje. El 4 de marzo de 2007, un inglés vendedor de teléfonos celulares que había hecho algunos acercamientos como aficionado al mundo de la

ópera, se presentó al *reality show* británico *Britain's Got Talent*, en el que finalmente lograría convertirse en ganador. La parte importante de esta historia tiene que ver con que luego de esa presentación, el video fue subido espontáneamente al portal YouTube y ha logrado más de 23 millones de visitas. Paul Potts, el protagonista de este relato, se ha convertido en un gran vendedor de discos y un destacado artista internacional gracias al poder de los nuevos medios de comunicación, medios directos, que están disponibles a la hora en que los espectadores (posibles votantes) lo pueden ver. La agenda de los medios hoy no la marcan los mismos medios, la marca la ciudadanía.

Son múltiples los casos de políticos que usan estas redes para acceder de manera más efectiva a la población. Los electores somos cada vez más exigentes en cuanto a los programas de gobierno y a las propuestas en general con las que tratan de seducirnos los candidatos o los gobernantes que intentan, como máxima aspiración, mantener el apoyo popular para ejercer su trabajo sin problemas. A esta exigencia se responde con creatividad y los nuevos medios permiten explotarla al máximo.

C. Globalizar lo local

En sintonía con lo que planteamos en los párrafos anteriores, a medida que hagamos uso de tecnologías como Internet, tendremos la posibilidad de establecer una comunicación que responda a las necesidades locales pero que globalice la información de nuestra región y podremos mantener un vínculo con personas interesadas que viven a gran distancia. En la mayoría de los portales regionales de Internet se abre un espacio para quienes no viven ahí pero desean conservar los vínculos de alguna manera. Esto no vale sólo para las alcaldías o gobernaciones sino, en gran medida, para quienes hacen las veces de puente noticioso: los medios de comunicación. El Salvador, un país con más de seis millones de personas que tiene dos millones y medio de sus nacionales viviendo en los Estados Unidos, cuenta a través de varias webs, pero especialmente la de *El Diario de Hoy* (www.elsalvador.com), con un espacio destacado para informar y permitir que quienes están afuera retroalimenten de noticias el portal. En el sector de menú de la página se ven cuatro posibles links: Noticias, Deportes, Entretenimiento y Salvadoreños en el Mundo. Al abrir el último, se dan opciones para conocer las noticias que pueden interesarles a quienes buscan seguir los vínculos

con su país. En esa nueva página que se despliega están: Salvadoreños Exitosos, Punto de Encuentro, Asesoría Migratoria y Bienvenidos a Casa.

La información que produce *El Diario de Hoy*, el mayor periódico de ese país, es complementada con la información que todos los días un equipo de comunicadores actualiza. En términos comerciales es un buen producto porque diversifica el contenido del portal, y en tanto garantía para mantener el vínculo es una buena obra que realiza el medio ayudado con desarrollo por los organismos estatales encargados hacer un seguimiento del creciente número de nacionales que vive fuera del país. Hay un estrecho vínculo entre estas entidades y los medios de comunicación ya posicionados, que se evidencia en proyectos como este. De esta manera, se facilita la labor de ambas partes; el Estado y los medios cumplen su papel de unificadores.

Sin ninguna duda, el instrumento más efectivo para generar políticos creíbles y además respaldo a sus ideas es la comunicación. Todos los días asistimos al derrumbamiento de estrellas fugaces de la política que se extinguen cuando se agota la conexión que alcanzaron con sus electores o gobernados. Esto genera un desapego por la política que explica el rechazo que en regiones como América Latina existe hacia las instituciones y los partidos que representan los líderes políticos. En la era de la información y la tecnología que vivimos hoy en día, hay una nueva posibilidad de interactuar más con la ciudadanía y ganar la confianza en lo público nuevamente. Ese debe ser, a mi juicio, el sueño de cualquier candidato o gobernante.

La localidad de esa comunicación integra al escenario político nuevos elementos que antes se ahogaban en los grandes medios, que tenían intereses marcados y eran ellos quienes llevaban el ritmo de la agenda. Ahora sólo son parte de la agenda y mientras más focalizada sea la comunicación con sus electores, mientras recurra más a lo micro para hacer conocer sus propuestas, habremos pasado de la dictadura de lo masivo a la confianza y la efectividad del uno a uno.

RESUMEN

Cada vez que se plantea la necesidad de un contacto con los posibles votantes o gobernados en medio de una campaña de propaganda (electoral o de gobierno), los medios masivos de comunicación son los llamados a convertirse en actores de primera línea y

pocas veces se da trascendencia a los procesos de comunicación local, con estrategias locales, donde el conocimiento más detallado de los receptores del mensaje, podría traer (como en efecto pasa) más ventajas. El auge de las nuevas tecnologías y el mayor uso de estudios de opinión para conocer el pensamiento de los ciudadanos ha logrado que los políticos vayan al punto cuando necesiten comunicar algún mensaje, permitiendo que éste sea más efectivo y el apoyo de la gente se mantenga en el tiempo. Las campañas electorales y los gobiernos necesitan llegar cada vez a más gente y mantener la confianza y el respaldo de quienes los escuchan. Quien mejor conoce su región se convierte en el líder indiscutible de ella.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXV - N° 2 - Junio, 2008

Concejos deliberantes, participación y comunicación política

Lucio Guberman

I. Marco global: transformación de la representación política

La representación tiene serias dificultades para plantearse como tal frente a una ciudadanía distanciada de la política. Se habla de crisis, debilidad, transformación, metamorfosis, etc. para abordar un fenómeno de cambio respecto de las formas en que Estado y sociedad se vincularon en los últimos dos siglos. Es precisamente en ese amplio marco en el que debe analizarse la tarea de la comunicación política. Su matriz conceptual debe ubicarse “dentro de un antiguo problema: la relación entre sociedad y Estado” (Elizalde, 2006, pág. 149). Esas macro-relaciones están en pleno proceso de cambio. La profundidad de las transformaciones en curso se deja aprehender en las preguntas esenciales que han formulado, con diferentes entonaciones, claro está, reconocidos teóricos de lo social: “¿Podremos vivir juntos?” (Touraine, 1997) o bien “¿Qué puede reunirnos?” (Bauman, 1999). Se escoge aquí una interrogación que permite enmarcar más específicamente el tema, pero que no deja de

LUCIO GUBERMAN

Licenciado en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario). Magíster en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Consultor en comunicación política. Actualmente organiza la especialización de Posgrado en Comunicación Política de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

portar el dramatismo de aquellos interrogantes mayores: ¿es posible la representación política?

La representación involucra tres aspectos que deben diferenciarse: a) el mandato (derecho privado), b) la representatividad (sociológica) y c) la responsabilidad (política) (Sartori, 1992).

a) El mandato: quedó fundamentalmente fuera de uso con el surgimiento de la representación moderna, que es prácticamente la contracara del mandato imperativo.

b) La representatividad sociológica hace referencia a la preexistencia social de los grupos a representar políticamente. Para que tenga realidad efectiva, Touraine postula dos requisitos: “Para que haya representatividad es preciso que exista una fuerte agregación de las demandas provenientes de individuos y de sectores de la vida social muy diversos” y, derivado de la condición anterior: “Es preciso que las categorías sociales sean capaces de organización autónoma en el mismo nivel de la vida social” (Touraine, 1995, pág. 81). Las dificultades actuales de la representatividad residen en lo que Claus Offe (1990) ha dado en llamar la “desestructuración de comunidades” para describir el proceso de fragmentación social y debilitamiento de las éticas de acción colectivas que pusieron en crisis a los sujetos políticos más importantes y que estimularon la disolución de los movimientos sociales. Bauman habla de una “sociabilidad que flota a la deriva” porque las redes que hacían a los individuos “formar parte de las ‘grandes totalidades’ se han ido desintegrando” (Bauman, 1999, pág. 75).

c) La responsabilidad es la dimensión de la representación que más tiene que ver con las difundidas hipótesis acerca de la crisis del vínculo representativo que se elaboraron de acuerdo con la autonomización de las elites políticas y al desinterés ciudadano por la política y su alejamiento de ella. Desde esta perspectiva es que cobra centralidad el análisis de la opinión pública.

El punto de vista de la representación que asume este artículo se asienta en esta última dimensión, la de la responsabilidad. Sin embargo, los complejos cambios a los que apenas se hizo alusión en la segunda dimensión, la de la representatividad, son imposibles de eludir si se persigue la construcción de nuevos vínculos entre representantes (en este caso particular, concejales) y ciudadanos. Y son tanto más ineludibles porque llevan a tratar de comprender a aquellos que desde los concejos se pretende representar, aunque se los tenga enfrente “de a uno” en calidad de consumidores,

televidentes, radioescuchas, internautas, entre otros diversos modos de presentación individual en las esferas de la vida colectiva. Es que el proceso de desestructuración está reforzado por un proceso de personalización que multiplicó las formas de interacción y dio cuerpo a los “nuevos electores”, que “ven la realidad desde una perspectiva democrática, lúcida, pragmática, individualista, erotizada. Están mucho más informados que los electores de antes y están liberados de una serie de mitos y visiones verticales de la vida” pero “no quieren participar de esas democracias; no quieren ‘desperdiciar el tiempo’ dedicándose a la política, pero tampoco quieren perder ese pequeño espacio de poder que les da su voto en la democracia representativa” (Durán Barba, 2006, págs. 112 y 140). Esta descripción del nuevo elector es válida en términos generales, pero llegado el momento hará falta centrarse en las formas de participación que aun en tiempos de apatía política siguen estando presentes y son modos de llamar la atención sobre determinadas situaciones para convertirlas en problemas públicos.

A. Un nuevo tipo ideal: democracia de audiencias

Para Bernard Manin (1998), la democracia de partidos está siendo sucedida por una democracia de audiencias. Con la ampliación del voto y la incorporación de las masas a la vida política, la democracia parlamentaria se transformó lentamente en una democracia de partidos que “terminaría siendo aceptada como un avance democrático, no [sólo] por ampliar el electorado, también por los nuevos vínculos que se establecieron entre representantes y electorado. Los partidos aproximaron a los representantes a sus circunscripciones posibilitando la designación de candidatos con posición social, modo de vida y preocupaciones cercanas a sus bases. Las transformaciones fueron interpretadas como avances hacia una mayor identificación y similitud entre gobernantes y gobernados” (Manin, 1998, pág. 240).

La democracia de partidos se caracteriza por lealtades partidarias fuertes que reproducen pertenencias y valores sociales. Los partidos son programáticos, es decir, tienen una propuesta diseñada por sus líderes que indica las grandes líneas esperables de su acción parlamentaria y de gobierno. De ahí que el debate intra-partido y la negociación entre partidos tenga un lugar central en este tipo ideal. A pesar de lo que se temía en aquel momento, el surgimiento de la democracia de partidos no socavó las instituciones representativas, sino

que, por el contrario, reforzó el sistema al profundizar la relación Estado-sociedad.

En términos generales, la discusión de finales del siglo XIX se retoma hoy en su pregunta central: ¿cuál es el futuro de la representación?, a lo que Manin responde con un nuevo tipo ideal, el de la democracia de audiencias. Los partidos dejan de tener el papel central en la comunicación de los representantes con el electorado. Esta comunicación se realiza ahora mediante la radio y la televisión, “sin la mediación de la red del partido” (Manin, 1998, pág. 269). Los representantes dejan de ser portavoces de un partido para convertirse en actores de un ágora mediática. Los medios de comunicación se instituyen como el foro de discusión y se transforman en la nueva plaza pública de la política y las encuestas de opinión delimitan la oferta electoral. Surge un nuevo electorado carente de lealtades partidarias, flotante entre partidos y candidatos, que “depende de las percepciones que tenga sobre lo que está en juego en cada elección” (Manin, 1998, pág. 271). En síntesis, un electorado que se comporta como una audiencia.

Desde diferentes ámbitos se viene enfatizando este cambio de la representación democrática, esta “lenta pero progresiva transformación de la opinión pública de contrapoder en poder”, que se convierte así “en una “democracia demoscópica” a medida que la opinión pública se constituye en la principal fuente de legitimación de cualquier gobierno” (Abal Medina, 2004, pág. 109-113). Hay quienes prefieren hablar de “democracias centradas en los medios” (Plasser, 2002) o de “videopolítica” (Sartori, 1998), pero todos están dando cuenta de una nueva dimensión de la ciudadanía política, la que la define como audiencia.

Estas nuevas y potentes posibilidades llevaron de las preocupaciones y el pesimismo a un excesivo optimismo respecto de las posibilidades de representar: “La representación, lejos de desactivarse y descomponerse, se relocaliza como lógica fundante de lo político, en la forma de constitución de identidades a través de la escenificación que canalizan líderes personalistas” (Novaro 1995, pág. 155). Como en cada crisis, lo viejo y lo nuevo pugnan por ser parte de una síntesis superadora. Los análisis más matizados de la situación llegan a la conclusión de que dicha síntesis surgirá de una “doble vía de mejora de nuestras democracias, fortaleciendo los instrumentos representativos y añadiéndole instrumentos participativos” (Abal Medina, 2004, pág. 123). En el mismo sentido, Avritzer señala que “el futuro de la

representación electoral parece cada vez más ligado a su combinación con las formas de representación que tienen su origen en la participación de la sociedad civil” (Avritzer, 2007, pág. 460).

Esta doble vía de mejora, donde se pretende fortalecer las instituciones representativas por un lado y promover mecanismos de participación por el otro, encuentra en los concejos deliberantes un espacio de prueba y error, de cooperación y conflicto, espacio en el que cotidianamente se hace presente el desafío de conectar política y sociedad.

B. Situación de los deliberativos

Los parlamentos son una de las instituciones de la democracia representativa más fuertemente atravesadas por las transformaciones resumidas en los apartados anteriores. El diagnóstico de los especialistas en asuntos legislativos va desde “un estado de desvanecimiento” (IDD, 2007) hasta la proposición de una era posparlamentaria, puesto que “las decisiones políticas se estarían tomando cada vez más por fuera de los espacios de acción parlamentaria”. Este proceso “terminaría por desplazar la toma de decisiones políticas por fuera de los órganos de representación popular”, con el consecuente debilitamiento de los poderes legislativos, y permitiría definir esta época como “posparlamentaria” (Marschall, 2002, pág. 312). Sin embargo, “contra la tesis del *posparlamentarismo* se ha aducido que a lo largo de los siglos los parlamentos han demostrado ser extremadamente flexibles” (Marschall, 2002, pág. 313). A partir de esa flexibilidad, los deliberativos podrían crear nuevos espacios de decisión democrática, lejos de cualquier nostalgia de tiempos pasados y asumiendo los retos del presente.

Si bien la discusión central está enfocada en los parlamentos nacionales, una mirada dirigida a las legislaturas provinciales o a los concejos deliberantes municipales encontrará que las tendencias generales son las mismas. Sin embargo, a nivel local, la proximidad de los deliberativos con los ciudadanos abre una serie de posibilidades vedadas a los legislativos nacionales y provinciales debido a la falta de inmediatez con el territorio del que surgen sus representantes, y que tiene justamente los mecanismos de participación como una de las vías de reconstrucción del nexo Estado-ciudadanos.

Es interesante centrarse en lo que ocurre a nivel local, en los departamentos deliberativos de la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, dado que el régimen municipal de la República Argentina mantiene su isomorfismo

respecto del presidencialismo, es posible que las afirmaciones más generales que aquí se realizan valgan para analizar otros concejos deliberantes argentinos, más allá de la frontera bonaerense.

II. Los concejos deliberantes en la opinión pública: ocho escollos para la buena comunicación e imagen

Los concejos deliberantes están en baja estima por parte de la opinión pública. Esto puede constatarse prácticamente en todas las ciudades. Aun en aquellas cuyas gestiones municipales de gobierno reciben valoraciones positivas de sus ciudadanos se encuentran calificaciones de los concejos muy inferiores a las conseguidas por los ejecutivos.

TABLA 1
Comparación de las imágenes de los departamentos ejecutivos y deliberativos

		Positiva	Regular	Negativa	No evalúa	Total
La Matanza (abril 2007)	Ejecutivo	41	-	24	35	100
	Deliberativo	22	-	29	49	100
Ramallo (octubre 2007)	Ejecutivo	59	25	10	6	100
	Deliberativo	39	19	19	23	100
San Nicolás (junio 2007)	Ejecutivo	60	25	12	3	100
	Deliberativo	23	28	21	28	100
Pergamino (octubre 2007)	Ejecutivo	46	33	17	4	100
	Deliberativo	21	34	14	31	100
Rosario (junio 2007)	Ejecutivo	63	25	10	2	100
	Deliberativo	18	37	32	13	100

Fuente: Guberman I&E.

Sin duda hay relaciones causales entre estas evaluaciones ciudadanas y la pérdida de peso institucional de los deliberativos en el proceso político, pero esto no agota el inventario de causas por las que estos cuerpos son valorados en

forma negativa. Se debe volver sobre los efectos de la transformación de las democracias de partidos en democracias de audiencias para realizar un análisis más pormenorizado del posicionamiento de los concejos en la opinión pública. Esto es importante porque “una buena estrategia comunicacional no consiste solamente en descubrir y producir los mensajes adecuados y transmitirlos por los medios adecuados a los públicos adecuados; la comunicación debe además tener en cuenta los mensajes adversos a los propios y los anticuerpos ya establecidos. [...] La estrategia efectiva es una mezcla de creatividad, efectividad e inteligencia para conocer el ambiente por donde se espera que el mensaje circule y produzca algún impacto” (Mora y Araujo, 2005). Para conocer mejor ese “ambiente” y esos “anticuerpos” de la comunicación de los concejos deliberantes, hace falta tener presentes los dos aspectos de la representación destacados en el apartado inicial: representatividad y responsabilidad. Si no se insertan estos dos aspectos en el marco de un tipo ideal de democracia de audiencias, las estrategias de comunicación serían triviales y estarían a la deriva. Sin un intento de interpretación de las causas de largo plazo que redundan en la desaprobación pública de los concejos, los intentos de comunicación entre los cuerpos de representantes locales y sus respectivas comunidades fracasarían.

La exposición seguirá literalmente un camino de obstáculos, dado que reparará ocho escollos para la buena comunicación e imagen de los concejos impuestos por el contexto descrito, en el cual, como se vio, el surgimiento de las audiencias como factor político desempeña un rol central.

Un trabajo de Roberto Izurieta enfatiza cuatro de las dificultades que se abordarán: el carácter de cuerpo colegiado y la falta de una personalidad central para comunicar, la concentración “más en procesos que en resultados”, la demora de “una ley en producir resultados” y los procesos de fiscalización que los asocian a cuestiones negativas como la corrupción (Izurieta, 2002, págs. 211 y 212). A continuación, se vuelve sobre estos inconvenientes y se abordan otros, sin pretensión de confeccionar un listado exhaustivo, sino de que estos escollos ayuden a pensar estrategias que no pierdan de vista el contexto global en el que se están tratando de recrear vínculos concejos-ciudadanos.¹

A. Ausencia de mensajero

En primer lugar, a los legislativos les falta una figura principal que concentre la atención del público y la prensa. El público y los medios están más interesados en cubrir personalidades que cuerpos colegiados (Izurieta, 2002). El

mismo autor dice que cuando no hay noticias positivas de los congresos, seguramente saldrá la foto de algún concejal bostezando. El ejemplo trivial no debe conducir a engaño. No se trata, como en algunas propuestas de interpretación muy difundidas, de un estilo, de una moda. Por el contrario, enfocar la personalización es poner en juego la relación de los cuerpos colegiados con una de las tendencias centrales de las democracias contemporáneas. Gilles Lipovetsky ubica el proceso de personalización en el centro de las transformaciones de la vida social. Dicho proceso “designa la línea directriz, el sentido de lo nuevo, el tipo de organización y control social que nos arranca del orden disciplinario-revolucionario-convencional que prevaleció hasta los años cincuenta. Ruptura con la fase inaugural de las sociedades modernas, democráticas-disciplinarias, universalistas-rigoristas, ideológicas-coercitivas”. La personalización es “una mutación sociológica global” centrada en “un valor fundamental, el de la realización personal”, que orienta “a la búsqueda de la propia identidad, y no ya de la universalidad que motiva las acciones sociales e individuales” (Lipovetsky, 2002, págs. 6-8).

Los deliberativos no están, entonces, frente a una dificultad pasajera. Se enfrentan a un cambio en los valores rectores de la actividad política: “la política personalizada corresponde a la emergencia de esos nuevos *valores* que son la cordialidad, las confidencias íntimas, la proximidad, la autenticidad, la personalidad, valores individualistas-democráticos por excelencia, desplegados a gran escala por el consumo de masas”. La personalización, el individualismo y el consumo, valores ahora dominantes en el escenario de la actividad política, remiten a la idea de marketing político y a la pregunta de que si lo que sucede no es una “perversión de las democracias, intoxicación, manipulación del electorado por un espectáculo de ilusiones. La respuesta es sí y no, ya que si bien es cierto que existe un marketing político programado y cínico, también lo es decir que las estrellas políticas no hacen más que conectar con el hábitat posmoderno del *homo democraticus*, con una sociedad ya personalizada deseosa de contacto humano” (Lipovetsky, 2002, págs. 25 y 26). En definitiva, “para la gente lo importante son las personas. Las plataformas electorales muchas veces resultan poco accesibles y hasta muy abstractas para el ciudadano común. En cambio, cualquiera se considera capaz de juzgar las cualidades de los políticos” (Priess, 2003, pág. 180).

La falta de personalidades que comuniquen la tarea de los deliberativos no solo se debe al carácter colegiado de estas instituciones. El desconocimiento

de los concejales por parte del público debilita aún más el lazo concejo-sociedad: “La actual representación política parece aproximarse a la noción de *popularidad*, en tanto tiende a identificar a un dirigente o un partido como representativo cuando despierta una *imagen positiva* en el electorado, que se ha convertido en público o audiencia” (Abal Medina, 2004, pág. 88). Quienes no son conocidos no pueden cumplir ese requisito; claro está que las listas electorales en las que varios candidatos a concejales desconocidos van detrás de una figura reconocida acentúan esta dificultad.

B. Ausencia de resultados palpables

El deliberativo es un ámbito en el que tienen más espacio y tiempo los procesos que los resultados. La tarea legislativa es un camino largo y los procesos interesan menos al público que los resultados. Esta característica entra en abierta contradicción con la selección de noticias que realizan los medios; éstos se rigen con criterios de maximización de audiencias, lo cual los empuja a transmitir situaciones que tienen origen, desarrollo y final. Por esto no resulta extraño cuáles son los tipos de acontecimientos de origen parlamentario escogidos por los medios para darles difusión: “Una noticia sobre una disputa en la Cámara de Diputados que relate cómo sus integrantes se trenzaron a golpes de puño es intuitivamente menos elaborada que otra que incluya un análisis de los proyectos de ley debatidos, de los intereses en juego desde un punto de vista económico o de las estrategias discursivas de los parlamentarios” (Muraro, 1997, pág. 53). La naturaleza abstracta de los *outputs* legislativos implica una tensión permanente con la demostración de resultados al público masivo. A esta “abstracción” se le suma la lentitud con la que generalmente comienzan a registrarse los efectos de las normas. Mientras el público espera los efectos de la ley, los legisladores aparecerán en los medios peleando, bostezando o jugando con sus *notebooks* en pleno recinto.²

C. Lentitud

Las normas demoran en producir efectos. Esto acentúa la percepción de los cuerpos legislativos como ámbitos en los que “no se toman medidas efectivas”, lo cual refuerza la imagen de una institución que “va por detrás de los acontecimientos”. Esto se agrava, dado el “conflicto entre el lento

tiempo del proceso político y el vertiginoso tiempo de la reacción y la puesta en escena mediáticas [que] han puesto en entredicho al parlamentarismo” (Meyer, 2002, pág. 48). Para los concejos deliberantes vale esta tensión tanto como para los parlamentos europeos que analizó Meyer, puesto que a nivel local se suma la presión directa de los vecinos, que quieren respuestas sobre sus representantes.

D. Asociación con hechos de corrupción

Un cuarto orden de dificultades está asociado a la tarea de fiscalización de los concejos deliberantes. El riesgo de tratar permanentemente cuestiones ligadas al control y a los mecanismos anticorrupción oscurece muchas veces los concejos locales con la misma sombra que éstos intentan despejar. En Bahía Blanca, en Presidente Perón, y actualmente en Pínamar, por listar los casos más recientes, los concejos deliberantes se convirtieron en el escenario en el que los intendentes deben responder por sus “responsabilidades políticas” frente a sospechas de corrupción. Sin embargo, estos procesos, que suelen ser extensos, no derivan en sentencias judiciales, atribuciones precisamente del Poder Judicial, con lo cual se configura un cuadro en el cual el concejo instala el tema de la corrupción pero no define el resultado de acuerdo con parámetros mensurables para la opinión pública (en definitiva, la condena o absolución de los sospechados). De modo que estos cuerpos albergan y tratan con las sospechas de corrupción durante meses sin darles la solución última. Sin duda, esto emite un mensaje negativo hacia el público.

E. Escaso encanto de la discusión política

Una quinta dificultad radica, paradójicamente, en lo que debería considerarse una expresión de salud democrática. La pluralidad de voces expresadas por los distintos bloques muchas veces es asumida por la gente como “pura pelea”. No se entienden las diferentes posiciones como visiones legítimas o como verdades relativas. Más grave aún, generalmente el público no percibe las diferencias entre las diversas posiciones políticas antagónicas. La discusión parlamentaria es percibida como una dilación entre el presente y la solución de los problemas. Si bien algunas de las causas de esta dificultad pueden encontrarse en las primeras tres, detalladas anteriormente, es posible identificar un obstáculo específico derivado de las dificultades de

debatir públicamente. Aquí, la forma de la discusión en los concejos conspira fuertemente en contra de los contenidos. Esta exhibición de los deliberativos pone en escena la característica actual de la política que más profundiza su distanciamiento de la ciudadanía, la autorreferencialidad, que “consiste precisamente en su capacidad de establecerse y reproducirse a sí misma”, hasta el punto tal que “los conflictos y actores que se expresan en el juego político son, cada vez más, creados en su interior” (Abal Medina, 2004, págs. 106 y 119). Tal vez la forma más grosera en que esto se presenta a la audiencia es el cambio radical de posición de algunos concejales como oficialistas u opositores. Por último, pero no menos importante, el estilo de muchos concejales, que tiende a privilegiar el mensaje negativo plagado de ataques a los adversarios, genera una pérdida de imagen positiva para el cuerpo en su conjunto: “Basta que un diputado [concejal] lance una diatriba, para que la gente generalice la situación y piense que lo único que hacen los legisladores es pelear” (Izurieta, 2005, pág. 32).

F. Apariencia burocrática

Una sexta dificultad es la derivada de varios indicios que convergen en una percepción de los cuerpos colegiados como enormes burocracias dilapidadoras de los recursos públicos. Hay algunos pilares centrales sobre los que se levanta esta imagen: por un lado, la ciudadanía tiene la percepción de que los concejales son muchos y que cuentan además con un cuerpo numerosísimo de asesores; por otro, la omnipresencia en el espacio deliberativo de expedientes, esas carpetas anaranjadas en las que el público cree ver el féretro de sus demandas y que en las sesiones son mencionadas por sus crípticos números, sin que el lego sepa exactamente sobre qué tema tratan. Se trata de una percepción más difícil de cambiar que los hechos. Vaya un ejemplo altamente demostrativo: el caso del Concejo Municipal de Rosario que, como se indicó en la Tabla 1, tiene un balance de imagen desfavorable a pesar de ser un cuerpo que entre los años 2003 y 2005 redujo drásticamente su número de bancas de 42 a 22.³ Esto indica que no se trata de hechos, sino de la construcción de una nueva relación entre los representantes locales y los ciudadanos que, por supuesto, implica medidas de reforma política, pero sobre todo implica cambiar el paradigma de relación con la ciudadanía porque es el contexto global de la relación Estado-sociedad el que ha cambiado.

G. Todo ocurre puertas adentro y de modo ritual

Las deliberaciones en el recinto, las reuniones de bloque, las de labor legislativa, las de comisión, hacen que el trabajo en el deliberativo sea un trabajo de “puertas adentro”. Esto es percibido negativamente por el público, que suele reclamar más “calle” a los representantes. La propia dinámica de las sesiones, con un formalismo rígido e intervenciones generalmente muy extensas por parte de los concejales, da un aspecto protocolar distanciado del interés ciudadano y lo más alejado posible de la “espectacularización” que la televisión impone con “su lógica del entretenimiento, [...] el impacto emotivo y la puesta en escena” (Martínez Pandiani, 2004, pág. 48). Por estos días se desató una polémica ilustrativa al respecto. El jefe de Gobierno porteño, Mauricio Macri, presentó en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires un video editado con criterio publicitario para mostrar el estado en el que “recibió” la ciudad de manos de sus antecesores. Las fuertes críticas al “marketing” del Jefe de Gobierno tienen que ver, en buena medida, con la ruptura del ritual de presentación en los legislativos: se habla menos espectacular aún y en la mayoría de las intervenciones, se lee. A pesar de que hay pocos que no se fastidien por la lectura en público. En el Concejo Deliberante de la ciudad de San Nicolás de los Arroyos, en el norte de la Provincia de Buenos Aires, en el año 2007 ingresó el primer proyecto de ordenanzas acompañado de fotografías; antes se trataba exclusivamente de escritos y cifras.

Frente a cualquier defensa de los formalismos y jerga técnica, vale recordar que “cuando una elite política adopta un lenguaje complejo para informar acerca de los acontecimientos que ocurren en el seno de una agencia gubernamental o cuerpo colegiado, logrará automáticamente que sólo se enteren de sus decisiones aquellos que comparten sus intereses. Es decir, consigue excluir del debate a los individuos de menor educación y menos recursos” (Muraro, 1997, pág. 54).

H. Sus temas no son nuestros problemas

Los temas a los cuales los concejales les dedican sus mejores esfuerzos suelen no ser los temas prioritarios para la población. En buena medida se abocan a temas que suponen serán cubiertos por los medios, a pesar

de ser de poco interés para el público. Esta actitud, mayoritaria en los concejos, permite encasillar a muchos referentes locales en lo que se ha definido como “una dirigencia preocupada predominantemente por la opinión publicada” (Amado Suárez, 2006, pág. 77). Un asunto que constituye muy probablemente el ejemplo paradigmático de esta descripción es el presupuesto municipal. Las atribuciones que tienen los ejecutivos para reasignar partidas, la posibilidad de trabajar con el presupuesto del año anterior si el concejo no aprueba el del año entrante, entre otras, son facultades que restan incidencia efectiva al deliberativo respecto de los destinos de los fondos públicos. Tampoco se trata de un tema de interés masivo. Esto se debe, en buena medida, a lo señalado en el obstáculo B respecto de las dificultades para interesar a un público amplio en cuestiones complejas y abstractas. Pero en el fondo, el problema es que “los políticos han creado un mundo para ellos mismos, con su propio lenguaje, sus propios temas, sus propios debates y sus propias confrontaciones” (Izurietta, 2005, pág. 26). Un ejercicio útil para entender este punto consiste en completar para cada concejal un sencillo cuadro, según el tiempo que invierte en los temas que más lo ocupan, a la cobertura mediática que recibe por ellos y al interés que despiertan en la gente esos mismos asuntos.

TABLA 2
Temas de los concejales e interés de la opinión pública

Tema	Dedicación concejales	Interés de los medios	Interés de la opinión pública
Presupuesto	Alta	Medio	Bajo
Rendición de cuentas	Alta	Medio	Bajo

Para cada concejal se puede continuar la lista con sus temas, pero los casos en que se implementó este cuadro como herramienta de autodiagnóstico⁴ permitieron concluir: los temas de los concejales no están en sintonía con los problemas prioritarios de los ciudadanos.

III. Hacia una estrategia de comunicación que no se hunda frente a estas dificultades

La comunicación de los concejos deliberantes debe, por un lado, dar cuenta de los obstáculos que presenta el establecimiento de una relación responsable por parte del representante; por otro, debe atender a las transformaciones de los electores, porque éstos modificaron sus demandas, expectativas y orientaciones de acción respecto de la esfera pública y, por lo tanto, de los cuerpos representativos. Para avanzar hacia una estrategia de comunicación que sortee los obstáculos apuntados, es preciso mirar de cerca la relación entre democracia de audiencias y participación, puesto que tras una fachada de contradicción se halla una relación compleja en la que la opinión pública es el escenario de sofisticados intentos de seducción. En efecto, es en las democracias de audiencias donde se hace más evidente que los problemas públicos son construcciones sociales. A partir de la centralidad mediática, las demandas de los diferentes grupos sociales requieren de participación en la esfera pública para lograr estatus de problemas. Es cada vez más claro que no son suficientes condiciones objetivas disfuncionales para que exista un problema, sino que se requieren juicios subjetivos que expresen lo indeseable de ciertas situaciones y hacen falta ingentes esfuerzos para que esa visión tome carácter público.

Mediante la metáfora de los “ciclos de un problema” se describió la participación de actores sociales en la definición colectiva de los problemas y se destacó que esos procesos de definición tienen la forma de movimientos sociales que ingresan cuestiones en la agenda pública. El ciclo permite ver las interrelaciones entre los grupos demandantes y la acción estatal: 1) un grupo se moviliza para hacer ver como indeseable una cuestión, 2) se interesa una agencia del Estado, 3) re-emergen las protestas (por el tipo de respuesta estatal o por la falta de ellas), 4) aparecen nuevas posibilidades de avanzar con las demandas, etc. (Parsons, 1995).

Como se señaló, la opinión pública pasó de contrapoder a poder, y es aquí donde se la ve desplegada en toda su potencia, pues se considera que es problema lo que la opinión pública define como tal: “esto es más que una tautología, pues es la aceptación de la audiencia lo que hace posible que grupos de interés, funcionarios públicos o cualquier otra persona describa como problema un conjunto de condiciones, así como ignorar condiciones que son ruinosas para muchas personas impide su rotulación como problemas” (Edelman, 1991, pág. 40).

Este proceso, que se evidencia como muy dinámico, no debe llevar a subestimar las diferencias de poder de quienes se interrelacionan en estos ciclos. Si bien la participación reviste un lugar importante a la hora de intentar incluir temas en la agenda pública y es el capital esencial de quienes carecen de otros recursos de poder (dinero, saberes, armas, etc.), los grupos de interés más consolidados detentan importantes ventajas. Esto es así porque el poder es un aspecto central de la construcción de problemas públicos, y si bien el poder no basta para hacer públicos intereses particulares, hay grupos de poder con capacidades para construir “áreas inmunes a la preocupación” (Edelman 1991, pág. 20) y tienen a la vez resolución para “empaquetar” sus demandas y que se conviertan en públicas. En ese proceso de generalización suelen competir distintas definiciones de una misma condición objetiva. La que resulte exitosa será la que determine el curso de la acción pública.⁵

Los grupos sociales y/o gubernamentales que han tenido la capacidad de ofrecer el planteamiento y la definición aceptable de una cuestión son los que influyen efectivamente en la decisión (Aguilar Villanueva, 1993, pág. 52). Lo que preserva cierto equilibrio es “la vitalidad del ámbito público [que] dificulta transfiguraciones insustentables de lo particular en general” (Aguilar Villanueva, 1993, pág. 27). Es precisamente en este punto en el que los concejos tienen la oportunidad de reforzarse mutuamente con los mecanismos participativos. Es una alternativa importantísima que los concejos habiliten mecanismos de participación como una forma de ensanchar y fortalecer el espacio público en el que los grupos y ciudadanos intenten hacer públicos sus temas. En este sentido, una de las tareas a realizar por los representantes y los expertos que colaboran con ellos es la atención a los diferentes ciclos de problema en curso, estudiar en profundidad los temas en juego, dado que “el mayor desafío que plantea la necesidad de fortalecer la democracia es el de reconciliar la forma con los contenidos de una adecuada comunicación política” (Priess, 2003, pág. 186). Entonces, involucrarse en los asuntos de la sociedad civil, búsqueda de definiciones más amplias y apertura de los cuerpos representativos como espacios de interacción para consensuar, si no las definiciones más cercanas a un siempre equivo “bienestar general”, al menos aquellas que logren los acuerdos inestables con los que se construyen las ciudades democráticas. Dado que, “si la gente no encuentra expresiones habituales, repetidas con frecuencia, a favor de su punto de vista, cae en el silencio, se vuelve muda” (Noelle-Neumann, 1995,

pág. 226), cobra tremenda importancia la función de promoción de la diversidad discursiva que los representantes locales pueden desempeñar.

En otras palabras, para democratizar el espacio público y volver a conectar con los ciudadanos, los concejos deben recurrir fundamentalmente a dos recursos clave en la puja por llegar a la agenda pública: la participación y la definición experta frente a cada tema. El siguiente cuadro esboza algunos ejemplos de las orientaciones a tomar en cuenta por las prácticas comunicativas que busquen evitar tropiezos con los obstáculos señalados anteriormente.

TABLA 3
Problemas de imagen de los concejos: respuestas desde la comunicación política y la participación

Obstáculos	Comunicación política	Mecanismos participativos
A. Ausencia de mensajero	Las herramientas de la comunicación ayudan a los concejales a competir con la diversidad de temas que se disputan el interés del público.	Protagonismo de las organizaciones de la sociedad civil consultadas durante el proceso legislativo.
	Una acertada selección de temas y una buena comunicación política permiten subir los niveles de conocimiento de los integrantes del cuerpo.	Protagonismo individual a través de la banca ciudadana
B. Ausencia de resultados palpables	Difundir mucho más que las tareas legislativas, mostrar que se monitorea desde la banca el cumplimiento de las normas	En donde existen organizaciones que realizan el seguimiento de la tarea legislativa, cumplir con sus expectativas desde las

	más sensibles y, sobre todo, que se gestionan soluciones concretas.	bancas redundará en una comunicación positiva desde organizaciones que suelen tener alta exposición mediática.
		Veedurías ciudadanas. ⁶
C. Lentitud	Las ordenanzas demoran, tomar contacto con el problema no. Durante el proceso legislativo, mostrarse comprometido con los asuntos e involucrarse públicamente con los actores sociales.	Iniciativa popular. Referendos o plebiscitos.
D. Asociación con hechos de corrupción	No sobredimensionar la participación en comisiones investigadoras, acompañar cada situación de este tipo con acciones positivas.	Revocatoria de mandato.
E. Escaso encanto de la discusión política	Privilegiar los temas positivos. Poner énfasis en la perspectiva de la gente frente a los temas en discusión. No esquivar los temas difíciles. <i>Politainment</i> : si lo político quiere ingresar en lo privado, "deberá hacerlo de la mano del entretenimiento". ⁷	Iniciativa popular. Foros ciudadanos. Sondeos deliberativos. ⁸

F. Apariencia de enorme burocracia	Trabajo de imagen institucional, desarrollo digital para interactuar con los ciudadanos <i>online</i> . Comunicar la conformación del equipo de trabajo y el estado de las cuestiones que se tratan a través de la Web.	"Concejal por un día" u otros programas similares que buscan educar a los escolares sobre las tareas que desarrollan los concejos. Evaluación externa de los niveles de transparencia. Publicidad de la planta permanente y de los contratos de personal.
G. Todo ocurre puertas adentro	Espectacularizar. Cambiar la comunicación protocolar de las sesiones por los lenguajes audiovisuales que no impiden el debate entre pares en el recinto y permiten conectar con el público. Sesiones en los barrios y las delegaciones. Habilitación de mesas de entradas descentralizadas.	Además de "sacar" el concejo, se puede "meter" a la sociedad a través de banca abierta o banca ciudadana, que permita escuchar en el ámbito deliberativo los problemas y posiciones de organizaciones de la ciudad. También se puede "abrir" mediante audiencias públicas y "cabildos abiertos".
H. Sus temas no son nuestros problemas	Investigación de opinión pública. Atención a los mencionados "ciclos de problemas" para enfocar los tiempos y esfuerzos a los temas de la gente.	Presupuesto participativo. ⁹ A la baja incidencia en temas como el presupuesto, el concejo puede responder agregando las demandas de atención de los sectores más postergados por la presupuestación centralizada.

Se insiste sobre una proposición central que debe tenerse en cuenta en el actual escenario de audiencias: la percepción es más difícil de cambiar que los hechos, de modo que no se debe esperar de estas acciones un efecto inmediato de represtigio de la institución deliberativa ni de sus integrantes. Pero también se sabe que no hay mejor marketing político que las buenas gestiones de gobierno. En los legislativos ocurre algo similar: no hay mejor comunicación parlamentaria local que la generada a partir de ordenanzas y acciones que potencien las necesidades del desarrollo de la comunidad y que se nutran con el protagonismo ciudadano.

IV. Conclusión

Se planteó la flexibilidad de los cuerpos deliberativos a lo largo de la historia democrática. Dicha capacidad de adaptación a las siempre nuevas demandas del escenario político-social habilita una expectativa optimista, especialmente si se puede recurrir a una comunicación política que utilice sus herramientas para construir un nuevo vínculo de los deliberativos con los nuevos electores. Una comunicación que evite la reclusión del debate político en sí mismo y que integre temas de toda índole (Wolton, 1989, pág. 38), tal como lo requiere la vitalidad del espacio público. Esos concejos están aún por construirse, como bien señala Heriberto Muraro: “El modelo de política parlamentaria, de puja de ideas, correspondió, tanto en Europa como en América Latina, a un período en el cual el grueso de la población estaba excluido del ejercicio de sus derechos o solo participaba bajo la forma de clientelas de caudillos rurales o urbanos” (Muraro, 1997, pág. 23). Por eso la búsqueda de profundización democrática debe hacerse hacia adelante. Se trata de ver los concejos en un rol diferente al que les reserva la actualidad, ya no como una institución neutral y mediadora en el libre juego de las fuerzas sociales y demandas competitivas, sino como una agencia estatal que busca equidad competitiva en la esfera pública. Si el Estado benefactor actuaba de manera compensatoria en lo social, este concejo deliberante actuará de manera compensatoria en el ámbito de la competencia por lugares en la agenda pública, de allí que se lo considere “reforzado por” en lugar de “enfrentado a” los mecanismos participativos. En definitiva, un “ensanchador” del espacio público.

Notas

1. Está claro que en las dificultades que se señalan se mezclan causas de las cuales los concejos y sus propias lógicas institucionales son responsables con otras derivadas de críticas más generales a la política.
2. Uno de los raros casos que podría incluirse en esta misma serie con resultados positivos para la reputación de la protagonista es el de una legisladora que amamantó a su bebé en plena sesión y al hacerlo incrementó su reconocimiento e imagen positiva.
3. La Ley de la Provincia de Santa Fe N° 12.065 de diciembre de 2002 redujo el número de concejales para los municipios de 1ª categoría, que son aquellos que superan los 200.000 habitantes (Rosario y Santa Fe).
4. Concejales de las municipalidades de San Nicolás, Ramallo, Pergamino y Rosario se han sorprendido a sí mismos al notar con este simple ejercicio que sus esfuerzos personales no estaban balanceados con las otras variables tomadas en cuenta en la grilla.
5. Un ejemplo para ilustrar de qué se trata la definición y etiquetamiento de un problema: si el uso de drogas es definido como disfuncionalidad disruptiva de la estabilidad social, las políticas se orientarán en una dirección muy diferente a la que tomarán si se sostiene que sobre el consumo de drogas hubo una campaña de moralizadores que etiquetaron la condición de consumidor de modo negativo (Parsons, 1995, pág. 101).
6. En la provincia de Buenos Aires existe esta figura para que los beneficiarios de obras públicas monitoreen los trabajos de los contratistas. Los concejos pueden impulsarlas y hacerse eco de las demandas por demoras o incumplimientos.
7. La “simbiosis entre la política y la cultura del entretenimiento” ha generado el concepto de *politainment*. Kreuter sostiene que si lo político quiere ingresar en lo privado, “deberá hacerlo de la mano del entretenimiento [...] el entretenimiento permite presentar personalidades auténticamente y en consecuencia puede hacer que la política se torne más comprensible, las decisiones, valores y actitudes políticas más interpretables e identificables. Mediante el entretenimiento “la política tendrá nuevamente acceso a la gente, podrá hacerse comprender, [y] ser capaz de generar emoción” (Kreuter, 2002, pág. 126).
8. En los sondeos deliberativos se selecciona un grupo de personas, se les facilita información y se inicia un debate con expertos, a partir de lo cual se forman una opinión. A diferencia de las encuestas convencionales en las que se busca indagar lo que las personas opinan “tal como están” en el momento en que son abordadas por el encuestador, en el sondeo deliberativo se busca superar la falta de información sobre los asuntos públicos antes de recibir la opinión.
9. En la implementación del presupuesto participativo en Rosario, la postura inicial de la oposición en el deliberativo fue la resistencia a la

medida y se defendía la potestad del Concejo para definir el presupuesto municipal. Pasados los primeros años de puesta en funcionamiento del presupuesto participativo, se dio un cambio radical en esas posiciones: viejos opositores pasaron a exigir al Ejecutivo que destinara mayores recursos a la definición participativa.

Referencias bibliográficas

- ABAL MEDINA, JUAN MANUEL (h) (2004). *La muerte y la resurrección de la representación política*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Porrúa Grupo Editorial, México.
- ALTHAUS, MARCO (2002). "Mercenarios de la política. De aficionado a profesional: consultores políticos en los Estados Unidos y en Alemania", en Priess, Frank (editor) (2002), *Relación entre política y medios. Propuestas alemanas en una perspectiva comparada*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung - Temas.
- AMADO SUÁREZ, ADRIANA (2006). "Argentina 2005: repensar la comunicación política", en *Diálogo Político*, Konrad-Adenauer-Stiftung A. C., Año XXIII - Nº 2 - Junio, 2006.
- AVRITZER, LEONARDO (2007). "Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação", en *DADOS-Revista de Ciências Sociais*, Río de Janeiro, Vol. 50, Nro. 3.
- BAUMAN, ZYGMUNT (1999). *En busca de la política*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- DURÁN BARBA, JAIME - NIETO, SANTIAGO (2006). *Mujer, sexualidad, Internet y política. Los nuevos electores latinoamericanos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- EDELMAN, MURRAY (1991). *La construcción del espectáculo político*, Buenos Aires, Manantial.
- ELIZALDE, LUCIANO (2006). "La comunicación gubernamental: problemas y soluciones estratégicas", en Fernández Pedemonte, Damián, *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*, Buenos Aires, La Crujía.
- FERRY, JEAN-MARC - WOLTON, DOMINIQUE y otros (1989). *El nuevo espacio público*, Gedisa.
- ÍNDICE DE DESARROLLO DEMOCRÁTICO DE AMÉRICA LATINA – IDD (2007): *presidencialismo y desvanecimiento de los Parlamentos*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Poli-lat.com. Disponible en <http://www.idd-lat.org/Edicion%202007f.htm>.
- IZURIETA, ROBERTO (2002). *Estrategias de comunicación para gobiernos*, Buenos Aires, La Crujía.

- (2005). *Cambiando la escucha: comunicación presidencial para ciudadanos indiferentes*, Buenos Aires, La Crujía Ediciones.
- KREUTER, WOLFGANG (2002). "¿Siempre con diez años de atraso? Sobre la americanización de la comunicación política y de la campaña electoral en Alemania", en Priess, Frank (editor) (2002), *Relación entre política y medios. Propuestas alemanas en una perspectiva comparada*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung - Temas.
- LIPOVETSKY, GILLES (2002). *La era del vacío*, Barcelona, Anagrama.
- MANIN, BERNARD (1998). *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza.
- MARTÍNEZ PANDIANI, GUSTAVO (2004). *Homo zapping. Política, mentiras y video*, Buenos Aires, Ugerman Editor.
- MEYER, THOMAS (2002). "Mediocracia: ¿rumbo hacia una democracia diferente?", en Priess, Frank (editor) (2002), *Relación entre política y medios. Propuestas alemanas en una perspectiva comparada*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung - Temas.
- MORA Y ARAUJO, MANUEL (2005). *El poder de la conversación. Elementos para una teoría de la opinión pública*, Buenos Aires, La Crujía.
- MURARO, HERIBERTO (1997). *Políticos, periodistas y ciudadanos*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- NOËLLE-NEUMANN, ELISABETH (1995). *La espiral del silencio. Opinión pública, nuestra piel social*, Barcelona, Paidós.
- NOVARO, MARCOS (1995). "El debate contemporáneo sobre la representación política", en *Desarrollo Económico*, vol. 35 núm. 137, abril-junio de 1995.
- OFFE, CLAUS (1990). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza Editorial.
- PARSONS, WAYNE (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar Publishing, Inc. Cheltenham, U.K.
- PLASSER, FRITZ - PLASSER, GUNDA (2002). *La campaña global. Los nuevos gurús del marketing político en acción*, Buenos Aires, Temas.
- PRIESS, FRANK (editor) (2002). *Relación entre política y medios. Propuestas alemanas en una perspectiva comparada*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung - Temas.
- (2003). "Escenificación de la política y credibilidad. ¿Una contradicción?", en *Diálogo Político*, Konrad-Adenauer-Stiftung A.C. Año XX - Nº 3 - Septiembre, 2003.
- SARTORI, GIOVANNI (1992). *Elementos de Teoría Política*, Madrid, Alianza Editorial.

- (1998). *Homo videns, La sociedad teledirigida*, Madrid, Taurus.
- TOURAINÉ, ALAIN (1995). *¿Qué es la democracia?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- WINKEL, OLAF (2002). "Controversia en torno a los potenciales democráticos de las tecnologías informáticas interactivas – posturas y perspectivas", en Priess, Frank (editor) (2002), *Relación entre política y medios. Propuestas alemanas en una perspectiva comparada*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung - Temas.
- WOLTON, DOMINIQUE (1989). "La comunicación política: la construcción de un modelo", en Ferry, Jean-Marc - Wolton, Dominique y otros (1989), *El nuevo espacio público*, Gedisa.

RESUMEN

¿Pueden los vapuleados concejos deliberantes, ayudados por la comunicación política, acortar la brecha que los distancia de la ciudadanía? Se abordan una serie de características que operan como obstáculos para la comunicación y la imagen positiva de los concejos locales y se esbozan posibles perspectivas a partir de una práctica comunicativa que tome en cuenta la participación para fortalecer el vínculo de los concejos deliberantes con la ciudadanía.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXV - Nº 2 - Junio, 2008

Instrucciones para la presentación de los trabajos

1. Los artículos deberán estar escritos en idioma español. En caso contrario, se deberá avisar a la Redacción de DIÁLOGO POLÍTICO con una anticipación mínima de cuatro semanas antes de la fecha de cierre del número correspondiente para analizar la posibilidad de una traducción.
2. Los artículos deberán ser enviados por vía electrónica a: dialogo.politico@kas.org.ar, dirigidos al Jefe de Redacción: Dr. Esteban Mizrahi.
3. Todos los trabajos serán puestos a consideración de la Dirección de DIÁLOGO POLÍTICO que tiene la facultad exclusiva de determinar qué material será publicado y cuándo.
4. El material enviado deberá ser original e inédito. El editor no será responsable por el daño o la pérdida de los artículos que le sean enviados.
5. Los autores aceptan enviar sus trabajos a DIÁLOGO POLÍTICO con la convicción de que si se publicara el material, el copyright y el derecho de reproducir el artículo en otra publicación será una decisión del Editor Responsable. Los acuerdos de transferencia del *copyright* (tanto en español como en inglés) deberán ser firmados por las personas indicadas y acompañar un documento en donde claramente se aclare la cesión de derechos. El traspaso del *copyright* no tendrá efecto hasta tanto no se confirme la publicación del trabajo.

6. Los artículos deberán ser enviados a DIÁLOGO POLÍTICO de acuerdo con las siguientes pautas:
 - a. Extensión mínima: 6.000 palabras; extensión máxima: 10.000 palabras.
 - b. Tamaño de hoja: A4
 - c. Márgenes superior e inferior: 3,5; márgenes izquierdo y derecho: 2,5
 - d. Interlineado: 1,5
 - e. Tipografía: Arial; cuerpo: 12
 - f. Todas las páginas deberán ser numeradas en forma consecutiva. Los títulos deberán ser numerados con números romanos y caracteres en “bold” (negritas) (por ejemplo: I o II). Los subtítulos deberán ser “numerados” con letras (por ejemplo: A o B). Ambos, títulos y subtítulos, deberán estar marginados a la izquierda de la página.
 - g. La página 1 deberá contener la siguiente información:
 - i. Título del artículo
 - ii. Nombre del autor
 - iii. Institución a la que pertenece
 - iv. *Abstract* de no más de 150 palabras (espacio interlineado simple tipografía Arial, cuerpo 10).
 - v. La referencia a agradecimientos, aclaraciones o comentarios respecto del origen del texto, será presentada por medio de un asterisco (*) al lado del nombre del autor que remita a una nota a pie de página.
 - f. Las notas deberán estar numeradas consecutivamente, con números arábigos e irán al final del texto.
 - i. El interlineado de estas notas deberá ser simple, tipografía Arial, cuerpo 10.
 - j. Las tablas y esquemas (que incluye gráficos y diagramas) no deberán estar insertadas en el texto, sino que aparecerán en hojas separadas (tipo anexo), al final del artículo. Los títulos deberán ser en negritas, tipografía Arial, cuerpo 11, sobre el margen izquierdo y deberán tener numeración arábica. Desde el texto del artículo se hará referencia a cualquier elemento descrito.
 - k. Las referencias bibliográficas incluidas en el texto deberán mencionar sólo el apellido, año de publicación del trabajo, y página(s), todo entre

paréntesis. Por ejemplo: (Habermas 1982, pág. 127). La cita completa irá en una sección de bibliografía al final del artículo.

1. Bibliografía: dicho listado deberá tener interlineado simple y un orden alfabético por apellido del autor. Las citas deberán responder al siguiente ejemplo:

Para artículos en revistas:

Oates, W.E. Portney, P.R. y Mc Gartland, A.M., (1989): “The net Benefit of Incentive-Based Regulations: a Case Study of Environmental Standard Setting”, *American Economic Review* 79, págs. 1233-1242.

Para libros:

Cacua Prada, A., Priess, F., (2000). *Ética y Responsabilidad. Reflexiones para periodistas*, Bogotá, Editora Guadalupe LTDA.

7. Los autores deberán enviar, junto con su material, un CV abreviado de no más de 150 palabras que será incluido en la publicación.
8. Es atribución de la Dirección de DIÁLOGO POLÍTICO realizar la corrección de ortografía, gramática, sintaxis y estilo que los artículos requieran previamente para su publicación.