

SUBIENDO EL ESCALÓN CIUDADANO

MAURICIO DEVOTO (COORD.)

Paula Herrera

Cornelia Schmidt Liermann

Damián Arabia

Juan Martín Vila

Sabrina Ajmechet

Lorena Cvitanich

Augusto Salvatto

Bárbara Bonelli

Martín Casares

Lucas Aparicio

Yasmín Tramannoni



CIVES
Centro de Estudios
en Ciudadanía



Subiendo el escalón ciudadano



Subiendo el escalón ciudadano / Mauricio Devoto ... [et al.] ; compilación de Mauricio Devoto.- 1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Konrad Adenauer Stiftung, 2020.
172 p. ; 23 x 16 cm.

ISBN 978-987-1285-94-5

1. Sociedad Civil. I. Devoto, Mauricio, comp.
CDD 306.01

Esta publicación de la Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. tiene por objetivo único el de proporcionar información. No podrá ser utilizada para propósitos de publicidad electoral durante campañas electorales.

© Konrad-Adenauer-Stiftung Suipacha 1175, Piso 3 C1008AAW
Ciudad de Buenos Aires República Argentina
Tel: (54-11) 4326-2552 www.kas.de/argentina
info.buenosaires@kas.de

ISBN: 978-987-1285-94-5

Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia, sin la autorización expresa del autor y los editores.

Diciembre de 2020

SOBRE CIVES: UN ESPACIO PARA EL DEBATE, LA INVESTIGACIÓN Y LA FORMACIÓN EN CIUDADANÍA

CIVES es un centro de estudios en ciudadanía que promueve el debate, la investigación y la formación en cuestiones relacionadas con el desarrollo de una cultura ciudadana basada en valores democráticos y republicanos. Asimismo, brinda asesoramiento en el diseño e implementación de políticas públicas y proyectos destinados a conformar una ciudadanía activa y responsable, que colabore en construir una sociedad más justa, pacífica, inclusiva y respetuosa de la ley.

Fue creado en junio de 2020 por el Consejo Superior de la Universidad de Palermo, en el ámbito de la Facultad de Derecho, con la misión de ser un puente de reflexión y acción para potenciar el rol de la ciudadanía en la sociedad desde un enfoque contemporáneo, que permita estar a la altura de la complejidad de los desafíos actuales.

Entre sus objetivos se encuentran:

- Contribuir y promover el conocimiento de cuestiones que hacen a la construcción de una ciudadanía democrática activa y responsable, sustentada en una ética cívica normativa y republicana, generando un espacio de formación y discusión académica especializada.

- Contribuir a la generación de conciencia sobre la importancia de la educación en ciudadanía, fundamentalmente en las nuevas generaciones.
- Posicionarse en el ámbito del debate de ideas y proyectos y vincularse con otros institutos, observatorios y/o centros de estudios de temática similar, así como también con actores y órganos de gobierno y de la sociedad civil, en el ámbito nacional e internacional.

Para más información:

palermo.edu/cives

cives@palermo.edu

ÍNDICE

PRÓLOGO	9
PRESENTACIÓN	11
PRIMERA PARTE. EL ESPACIO PÚBLICO COMÚN	15
DEMOCRACIA, REPÚBLICA Y CIUDADANÍA ¿Son o se hacen? Mauricio Devoto	17
SINCERAR LA DISCUSIÓN PÚBLICA Construyendo (reales) liderazgos comunicacionales Paula Herrera	31
DERRIBANDO MUROS Hacia un contrato social del siglo XXI inspirado en la reunificación alemana Cornelia Schmidt Liermann.....	43
EL UBER DE LA POLÍTICA Ciudadanos nacionales en un mundo globalizado Damián Arabia.....	55
ABRIR PARA CONFIAR Herramientas innovadoras para los gobiernos Juan Martín Vila	67
EL CIUDADANO IDEAL Un recorrido por el pensamiento político argentino Sabrina Ajmechet.....	83

SEGUNDA PARTE. LO COTIDIANO 95

¿MEJOR NO METERSE?

El derecho penal como derecho de inclusión

Lorena Cvitanich 97

LOS HUMANOS DEL FUTURO

Impactos de la tecnología y la economía del conocimiento

Augusto Salvatto 105

HACER CIUDAD

Participación social y lógicas antagónicas para acceder a la vivienda

Bárbara Bonelli 117

TRANSFORMACIÓN JUDICIAL

Lograr mejoras que reformen la calidad de la justicia

Martín Casares 137

TELESINDICALISMO

Cómo hacemos para organizar el trabajo en contextos de cambio

Lucas Aparicio 149

UN #CHALLENGE NECESARIO

La ciudadanía corporativa al servicio de la acción climática

Yasmín Tramannoni 161

PRÓLOGO

El trabajo que aquí se presenta persigue, como objetivo principal, brindar un aporte para la construcción de una ciudadanía comprometida y activa en la decisión de sus destinos.

En formato de ensayo, estos trabajos portan como particular característica, en primer lugar, el ser accesibles a cualquier lector interesado en cuestiones relativas a la ética ciudadana. Llano, pero de ningún modo superficial, estos escritos se ponen en los zapatos del ciudadano y sus vivencias cotidianas.

En segundo lugar, y no menos importante, están a tono con el tiempo y el espacio habitados por sus autores. Ese es el hilo que enhebra estos trabajos, para dar como resultado un análisis que no se apoltrona en discusiones estériles y funcionales a posturas extremas.

Justicia, resolución pacífica de conflictos, inclusión y respeto a la ley, tales son los pilares sobre los que CIVÉS cimienta el que será seguramente el primero de muchos aportes que tanto hacen falta para sumar voces al desarrollo de una cultura ciudadana y republicana.

Olaf Jacob
Representante de la
Fundación Konrad Adenauer en la Argentina

PRESENTACIÓN

SUBIENDO EL ESCALÓN CIUDADANO ofrece una serie de textos unidos por una visión acorde a la época. Un 2020 que nos sorprendió con desafíos y cuestionamientos diferentes a los tradicionales exige que nos plantemos ante el futuro con renovadas visiones y debates. Frente a una realidad e individuos que interpelan constantemente a la política, al funcionariado público, al empresariado y a los medios de comunicación por los males que nos afectan como sociedad y como país, proponemos miradas distintas y más audaces que las tradicionales. La primera de ellas: dejar de echar culpas al otro y asumir el rol ciudadano en su doble función, como sujetos de derechos y de deberes. Cada uno de nosotros, en tanto ciudadanos, formamos parte de la construcción del espacio público común en el que se da la natural convivencia con los demás y que aloja las instituciones públicas que sostienen, protegen y aseguran los proyectos, sueños y forma de vida que elijamos individualmente.

Este libro no brinda respuestas. Plantea nuevas preguntas. Señala y asume posiciones incómodas que advertimos en la vida cotidiana pero que resultan políticamente incorrectas de expresar. Invita a involucrarnos en lo público –que no se confunde con lo estatal– recordando que nuestro actuar cotidiano, como ciudadanos, cualquiera sea el ámbito o sector en el que nos desempeñemos, inevitablemente impacta en un espacio público común que constituye la base de la República. Hablaremos, entonces, de los ciudadanos-trabajadores y de las ciudadanas-empresas, de los ciudadanos-políticos y de la ciudadanía que vota, de los ciudadanos-sindicatos, de los ciudadanos y ciudadanas que marchan, de la ciudadanía que lo mira por TV y por las redes, de los ciudadanos-presos y de los ciudadanos víctima de un delito, de los ciudadanos-jueces y de los ciudadanos-gobernantes, y de aquellos ciudadanos que aún no tienen dónde vivir. Podremos tener

distintos grados de responsabilidad según el lugar donde nos toque actuar, pero todos somos responsables, porque todos estamos llamados a ser ciudadanos. El sistema político establecido por la Constitución Nacional cuenta con ello.

Estamos convencidos de que necesitamos dejar atrás algunos debates y abrir otros para asomarnos en el camino al futuro, que es, sobre todo, incierto. Apostar a diagonales y a saltos por arriba, a dar la espalda a discusiones que son poco fértiles e intentar identificar algunos de los puntos que nos traban y angustian como sociedad, así como proponer alternativas de acercamiento o solución. También es deseable que los nuevos debates sean canalizados en el marco de proyectos políticos basados en valores democráticos y republicanos, alejados de extremismos ideológicos o de otro tipo, que solo conducen a regímenes despóticos y sociedades violentas. Abrazar la incertidumbre como horizonte para poder pensar libremente. Pero políticamente canalizada. Buscando mínimos comunes de contacto para sumar y acordar, y una ética cívica de mínimos valores democráticos y republicanos que puede encontrarse en las constituciones de la región.

A través de doce reflexiones creativas sobre el presente, redactadas en formato ensayo para privilegiar la opinión de los autores, su libertad intelectual y estilo propio, la propuesta radica en pensar temas contemporáneos en clave ciudadana. Siempre con el desafío de construir un sólido espacio público común democrático y republicano.

Ese es el objetivo de este proyecto: hacer un aporte para promover la actualización de la discusión política, teórica, práctica y en la opinión pública, con nuevas miradas. Poder visibilizar nuevas voces, que pretendan dar frescura, calidad y significados innovadores a ese debate público muchas veces anclado en polos opuestos que no quieren o saben dialogar. Y, también, dar lugar a personas con trayectoria y experiencia, pero con mirada inquieta. Asimismo, esta publicación busca identificar situaciones que quedaron expuestas en la pandemia y en la cuarentena extensa, poner

en conversación las ideas y la realidad con un foco claro: las personas y la transición hacia una ciudadanía que hoy, en la Argentina, se encuentra floja de atributos.

En la primera parte, titulada «El espacio público común», se abordan cuestiones relacionadas con nuestro sistema político y la ciudadanía, los desafíos comunicacionales de las democracias pluralistas actuales y el rol de los liderazgos, los acuerdos y consensos necesarios para avanzar, los cambios que vive la política a nivel global, el rol del Estado y del ciudadano y el vínculo entre ellos, así como un recorrido histórico por las ideas de los dirigentes argentinos acerca del ciudadano en las distintas épocas. El objetivo es pensar acerca de las distintas relaciones y dinámicas a nivel sistémico y cómo la ciudadanía vivencia las mismas.

En la segunda parte, que lleva el nombre de «Lo cotidiano», abordamos temas más específicos, que identifican los principales avances y retrocesos ciudadanos en relación con el derecho penal y el sistema judicial, el derecho a la vivienda, al trabajo y la economía del conocimiento, la tecnología y el sindicalismo, el rol del empresariado y su compromiso ambiental, a través del desarrollo de casos y datos concretos. Cada ensayo busca exponer las experiencias exitosas, las que no lo fueron tanto, los aprendizajes y los horizontes de cara al futuro que nos espera.

Nuestra propuesta es que este libro sirva como primer paso de una reflexión colectiva, al permitir simplificar cuestiones complejas, contándolas en un modo llano, accesible, sin que ello signifique perder valor conceptual y argumentativo. Un libro que sea un puente entre mundos: priorizamos la divulgación y no la rigidez académica. Intelectualidad aplicada, puesta al servicio del conocimiento, abierta a la comunidad. Ante todo: reducir la brecha entre lo que pensamos y decimos y lo que hacemos. Reducir la hipocresía. Porque la justicia empieza por casa. Todos, para los actos de nuestra vida cotidiana, cualquiera sea el ámbito o actividad en que nos desempeñemos, podemos decidir orientar nuestra voluntad en forma más

o menos constante y permanente en dar a cada uno lo que le corresponde. Esa es la manera de afianzar la justicia que la Constitución Nacional, en el caso de la Argentina, establece para sus ciudadanos –Justicia Valor–. Los mínimos de justicia están dados por las normas. Los jueces, ellos también ciudadanos, participan de otra dimensión de la justicia, les corresponde el ejercicio de otra función.

Agradecemos a Olaf Jacob y Nadia Aguado Benítez, quienes hicieron posible, en representación de la Fundación Konrad Adenauer, que este libro sea una realidad. Así como el apoyo de siempre de las autoridades y los equipos de la Universidad de Palermo. Y en cuanto a CIVES, una especial mención a Paula Herrera, por la propuesta y la coordinación general del trabajo.

Mauricio Devoto
Director CIVES

PRIMERA PARTE

EL ESPACIO PÚBLICO COMÚN

DEMOCRACIA, REPÚBLICA Y CIUDADANÍA

¿SON O SE HACEN?

MAURICIO DEVOTO¹

El año 2020 sorprendió al mundo con una pandemia y a la Argentina, con el resurgir de un debate y un vocabulario político que hace tiempo parecía haber desaparecido de la vida cotidiana de sus habitantes, al menos en su sentido tradicional. Concretamente, me refiero a la república y a la ciudadanía.

Cientos de miles de personas que se encuentran más allá de la grieta generada y alentada por grupos radicalizados por distintos tipos de intereses salieron a la calle en defensa de la república y sus instituciones. Frente a lo que en otras épocas eran demandas concretas por el impacto de medidas que afectan a un determinado sector de la economía o sobre el funcionamiento de un determinado poder del Estado —caso del poder judicial o del campo, por ejemplo—, en las últimas manifestaciones populares se

¹ Mauricio Devoto es abogado y escribano. Actualmente es director de CIVES - Centro de Estudios en Ciudadanía de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo. Fue embajador argentino ante el Mercosur y ALADI (2018-2019) y secretario de Planificación Estratégica del Ministerio de Justicia de la Nación (2016-2017) de la República Argentina, entre otros cargos públicos.

LinkedIn: <https://www.linkedin.com/in/mauricio-devoto>

Twitter: @mauriciodevoto

Instagram: @devotomauricio

advierte que el interés de buena parte de la población recae directamente sobre la forma de gobierno y sus valores fundamentales. Para ser más específico, aun dentro de este mismo reclamo puede notarse una evolución: mientras antes se pedía por más democracia («los problemas de la democracia se resuelven con más democracia» era el latiguillo que siempre sonaba bien en boca de todo político), ahora los reclamos hablan de fortalecer la república, la democracia republicana y las libertades individuales, respetar la división de poderes, la independencia del Poder Judicial, defender la vigencia de los órganos de control y otros términos por el estilo.

Para muchas generaciones, la democracia resumía todas aquellas libertades y derechos que se oponían a la dictadura. Entre ellas, la posibilidad de elegir quién nos gobernara y de elegir representantes. La lucha entre terrorismos dejó heridas abiertas en la sociedad. Desde 1983, año en el que retornan los gobiernos democráticos con el radical Raúl Alfonsín, siempre resultó políticamente correcto exaltar la democracia y algunos de sus aspectos, con independencia del rumbo que una coherente reconstrucción de sus instituciones a largo plazo demandara. Frente a un pasado reciente tan duro y doloroso, estas cuestiones pasaban a un segundo plano. En esta lógica, las variantes ofrecidas por los distintos partidos políticos tradicionales, cada uno a su manera, prescindieron de una efectiva participación ciudadana y de la construcción de una auténtica ciudadanía republicana.

Esta narración, que parece ser pasado, tiene actualidad. Demasiada actualidad. Mientras la mayor parte de los argentinos intenta, como puede, mirar hacia adelante, lograr una cierta identidad e integrarse al mundo, los actores políticos, así como sus ideas e intereses representados, siguen siendo prácticamente los mismos que hace cincuenta años. La política moderada y republicana de centro no logra comprender las nuevas demandas ni su lógica. El riesgo siempre es el mismo, y la ganancia, para los mismos sectores políticos: populismos que saben recoger y administrar la insatisfacción de representados cuyos representantes ya no representan ni comprenden.

La España de los Indignados del 15M (15 de mayo de 2011) es un buen ejemplo de movilización de ciudadanía, que dio lugar al nacimiento de Podemos. La política continúa en deuda con la sociedad, la democracia no tiene futuro si no es a través de la república, y no existe república sin ciudadanos que, más allá de sus orientaciones políticas, ideológicas o religiosas, participen activamente en la construcción y sostenimiento del espacio público común sobre la base de una ética cívica de mínimos compartidos.

Por todo esto es que sostengo que el desafío es ciudadano. No se trata sólo de una simple cuestión de lenguaje. Es actitud, contenido y formas. Es educación y ejercicio de una función constitucional. Se trata de habitantes que debemos comenzar a ejercer un rol distinto al que estamos acostumbrados. Personas que, más allá de nuestros intereses particulares, pensamos y nos involucramos en cuestiones públicas y comunes a todos. Muchos, sobre todo los jóvenes, comienzan a percibir que no existe un natural destino hacia la violencia y la confrontación permanente, y les resulta razonable y posible transitar el camino hacia la construcción de ciudadanía y compartir una cultura o ética cívica de mínimos que permita convivir con los demás y superar genuinas épocas de crisis. Cuando esta percepción no solo puede ser argumentada teóricamente, realizando una trazabilidad de la tradición republicana y del republicanismo, sino que puede ser corroborada normativamente por nuestra propia legislación, pocas dudas quedan sobre la dirección que debe guiar nuestros pasos.

Con sus particularidades, y algunas pocas excepciones, la situación argentina es similar a la que se presenta en varios países de Latinoamérica. Es hora de hablar de todo ello.

El populismo y el sueño de una democracia a medida

Gran parte de la mencionada grieta ideológica argentina proviene de un curioso relato que sus agitadores ofrecen a los habitantes: la posibilidad

de contar con una forma de gobierno de usos múltiples que se construye año a año sobre la base de la idea de una democracia directa. El hecho de que la Constitución Nacional adopte la forma de gobierno representativa y republicana parece ser un detalle que no resiste la fuerza de la voluntad popular. Esta particular práctica presenta una doble vertiente: por un lado, la oferta de desarrollar una creciente participación directa en el gobierno de la cosa pública; por otro lado, el derecho a exigir del Estado la satisfacción de una serie abierta de derechos que irá determinándose con el devenir de un futuro en permanente construcción. En definitiva, y en términos coloquiales, este es el tipo de gobiernos a los que se los conoce como populismos de izquierda. En la práctica, la supuesta participación popular queda reducida a la indiscutida palabra del líder, encarnación directa de la voluntad popular que no necesita de la intermediación de institución alguna. Como se advertirá, las formas e instituciones republicanas que alojan estos regímenes —parlamentos, sistema judiciales y organismos de control— son trabas a superar. Las instituciones deben ser maleables por la voluntad popular, encarnada en la voluntad del líder, y la cooptación de la decisión de la ciudadanía por una elite estatal termina con la tan declamada participación. La Corte Suprema de Justicia de la Nación puede ser todavía un escollo a tener en cuenta.

Retomo la cuestión de los términos. La democracia directa, pura, como gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, se dio en los siglos VI y V a. C. en Atenas. Únicamente allí. Sólo el 10% de la población (40.000 de 400.000, estimados) eran ciudadanos y formaban parte de aquel particular «pueblo», que excluía mujeres y esclavos. Ciudadano era el que podía gobernar y ser gobernado. Más allá de la resistencia de la aristocracia a compartir el gobierno con el pueblo, la poca cantidad de ciudadanos y un territorio de pequeñas dimensiones resultaban clave para posibilitar el funcionamiento del sistema, para que todos pudieran participar, hacerse oír y juzgar. Mayor población y territorio más grande la tornaba inviable.

Los grandes filósofos griegos siempre desconfiaron de la democracia, pero eran conscientes de la necesidad de idear variantes posibles de formas de gobernar, a efectos de equilibrar las distintas fuerzas.

La democracia, que con respecto a su forma original solo conserva el nombre, únicamente pudo sobrevivir en la forma de la representación. Y la república nace con la representación. De allí es que puede decirse que la democracia vive y revive en la república. Adaptada por la república romana, las ciudades del renacimiento italiano y la teorización de Maquiavelo y autores ingleses del siglo XVII, vuelve bajo la forma de sistema mixto con Montesquieu y la Revolución Francesa.

Ya pensando en nuestro país, la democracia, la democracia representativa, la democracia posible, llega a nuestra Constitución de la mano de la Constitución de los Estados Unidos. Y llega de una forma particular, a través de una especial ingeniería institucional, compleja, que debe ser trasplantada a un ambiente argentino parecido al norteamericano, pero no idéntico. Este fue producto de la experiencia inglesa, el pensamiento revolucionario francés y un aceitado federalismo colonial. El argentino, unitario, que es necesario federalizar en los papeles para luego fortalecer centralmente su administración y así evitar el desmadre caudillesco. El libro de Natalio Botana titulado *La tradición republicana* resulta imperdible para quien desee profundizar en estos temas.

En definitiva, la forma de gobierno adoptada por nuestra Constitución Nacional es la republicana. Sus valores, instituciones y sus formas también lo son. La ciudadanía debería haber sido educada para ello. Como dijimos antes, al hablar de la democracia ateniense y de la república romana: un rol con funciones. Derechos, pero sobre todo deberes. Como el título de una de las obras clásicas de Cicerón, que recomiendo a todo ciudadano: *De los oficios o deberes*.

Desde que asumió la presidencia, nuestro presidente Alberto Fernández no ha utilizado el término «república» en ninguna oportunidad para referirse

a la forma de gobierno e instituciones adoptadas por nuestra Constitución. Tampoco suelen hacerlo la Vicepresidenta y los funcionarios del gobierno nacional, que prefieren hablar de «democracia» en términos de sistema de gobierno y de «democratización», resaltando la lucha del gobierno por introducir la participación o el voto popular en cualquier instancia de decisión cuya burocracia legal establezca algún sistema que, a su entender, limite dicha participación.

Hacia una Argentina «república». El espacio público común

La actual situación de debilidad que atraviesan las democracias y repúblicas de distintos lugares del mundo genera distintos interrogantes y, sobre todo, cuestionamientos de todo tipo respecto del funcionamiento y calidad de las instituciones y el respeto de los valores democráticos y republicanos. En materia de responsabilidades, en la Argentina, al igual que en otros países de la región, la mirada de la —así llamada— ciudadanía suele dirigirse hacia la dirigencia política y empresarial, los funcionarios públicos, el sistema judicial y el sistema sindical.

Como señalé al inicio, todos estamos cansados de la grieta, del relato y de los políticos de siempre. Los grandes temas públicos e institucionales, los grandes problemas que aquejan a la economía, la pobreza, la corrupción, la democracia, la república, la justicia, la libertad, la paz y el carácter democrático y republicano de las instituciones, sea lo que sea que ello signifique, son cuestiones que poco o nada parecen tener que ver con nuestra vida y actuar cotidiano. Una de cal y otra de arena. En pocas palabras, aquello que debe servir de soporte de nuestras vidas depende de lo que *otros* hagan o dejen de hacer. Raro.

Esta generalizada actitud refleja, en mayor o menor medida, una carencia: desconocemos o no prestamos atención al **espacio público común** en el que transcurre nuestra vida como ciudadanos —conviviendo

y compartiendo con otros— y que, al mismo tiempo, sostiene nuestros proyectos e intereses particulares. Este espacio común tiene sus propias reglas, que determinan la estructura, las instituciones, la lógica y la dinámica de su funcionamiento. Y los valores que orientan la acción. Desconocer o ignorar la realidad del espacio público común —y la forma de su conformación establecida en la Constitución Nacional— nos lleva (a millones de personas) a desvincular las consecuencias del actuar cotidiano de los graves problemas de todo tipo que nos aquejan como sociedad. La falla importante, siempre de *otro*, es atribuida indistintamente a la crisis de la democracia, a la debilidad de la república y sus instituciones, al populismo, al neoliberalismo, a la inflación, al consumismo, a la falta de solidaridad, al gasto público, al Estado mínimo o a una mezcla de todo esto. Sostengo que el otro existe en cada uno de nosotros: **el otro soy yo**. Por acción u omisión, cualquiera sea el ámbito o actividad en el que nos desarrollemos, somos arquitectos y actores no solo de nuestra vida como individuos, sino del inevitable espacio público común que sustenta la vida común de la ciudadanía y aloja las instituciones.

La ciudadanía implica no sólo derechos, sino el ejercicio de ciertas funciones —deberes u oficios, diría Cicerón— y ciertos modos de llevar adelante ese ejercicio. Y el ciudadano argentino medio no las conoce ni las ejercita porque, entre otras cosas, no es educado para ello. En los casos en que tal educación formal existe, como sucede en el nivel secundario de la provincia de Buenos Aires bajo la denominación de Construcción de Ciudadanía, el alcance y valores de la función se encuentran librados a la libre interpretación o posible adoctrinamiento (éticas de máxima) que la autoridad educativa local decide incluir en el currículo correspondiente. Resulta entonces indispensable contar con una herramienta de este tipo para educar a la población en ciudadanía de una manera coherente con los principios y valores constitucionales.

Valores republicanos. Justicia como valor

Toda conversación sobre el presente y futuro de la Argentina incluye, en un momento determinado, alguna referencia al término «valores». Así, y dentro de los círculos de toma de decisiones, es común oír frases como las siguientes: «Se han perdido los valores. Debemos recuperarlos y ponerlos en acción. La política y la justicia han tocado fondo y arrastrado consigo a la sociedad. La política y la justicia deben comenzar por dar el ejemplo. Necesitamos una justicia que sea justa».

Frente a este clásico reclamo de cambio de actitud, generalmente referido a «otro» que no somos nosotros, comenzamos la reflexión con una serie de preguntas. ¿Sabemos qué es un valor? ¿Estamos seguros de que alguna vez haya existido alguna época dorada en la que todos hayamos compartido, respetado y vivido ciertos valores comunes? ¿Existen valores universales? De existir, ¿dónde deberíamos buscarlos, encontrarlos? ¿Debería esto ser tenido en cuenta por los funcionarios al diseñar políticas públicas? ¿Qué cambio implica el cambio cultural? ¿Nos preguntamos algo? ¿Por qué deberíamos hacerlo?

Las respuestas a estas preguntas apuntarían a la necesidad de una autocrítica generalizada que las características de la sociedad actual —sintetizada por algunos con el término liquidez— parecería no favorecer. Sin embargo, para aquellos que ejercen cargos públicos (tal fue mi caso) y asumen la responsabilidad de diseñar políticas que afectan la vida de las personas, el trabajar sobre valores —la justicia en este caso en particular— debería obligar a volver sobre los pasos y chequear la coherencia del actuar cotidiano respecto de esos mismos valores. En mi paso por el Ministerio de Justicia de la Nación (2015-2017), desarrollamos, junto al ministro Germán Garavano, el programa Justo Vos, con el que trabajamos en acciones de justicia cotidiana, que implicaban distintas formas de hacer y dar a cada uno lo que corresponde en relación con el actuar cotidiano de los ciudadanos.

En este proceso de deconstrucción, comenzamos por repensar el funcionamiento de las instituciones. En las democracias republicanas de tipo liberal, las funciones del Estado se distribuyen entre órganos ejecutivos, legislativos y judiciales. Ensayando una simplificación, los poderes ejecutivos diseñan políticas públicas sustantivas en materia social, económica, educativa, salud, seguridad, ambiente, entre otras. Los poderes legislativos legislan, acompañando aquellas iniciativas, proponiendo proyectos propios o receptando iniciativas de la comunidad. Los poderes judiciales tienen como función principal la de administrar justicia, resolver los conflictos estableciendo qué corresponde a cada quien como instancia de excepción. Alcanzar el cumplimiento de estas políticas depende en gran medida de un delicado equilibrio en el funcionamiento de estos poderes, controles cruzados, pesos y contrapesos y, fundamentalmente, la independencia del Poder Judicial. En los países de organización federal, la suma de objetivos a tener en cuenta, así como la convivencia de órganos e instituciones de los gobiernos estatales o provinciales, junto a los del gobierno federal, requieren que dicho equilibrio se encuentre bien aceitado a efectos de que las políticas alcancen los resultados esperados.

Pero esto no es todo. En nuestro país, los constituyentes establecieron fines específicos y adoptaron y promovieron el desarrollo y ejercicio de principios y valores cívicos comunes, que constituyen la base sobre la que acordamos construir ciudadanía y educar a nuestros jóvenes. La libertad, la paz y la justicia son algunos de ellos. Así lo expresa el Preámbulo de nuestra Constitución, que establece como objetivos, entre otros, el de consolidar la paz interior y afianzar la justicia:

Nos los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes, con el objeto de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior,

proveer a la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino: invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia: ordenamos, decretamos y establecemos esta Constitución para la Nación Argentina.

La existencia de zonas grises, el solapamiento de iniciativas y la duplicación de estructuras es moneda corriente en la administración pública. Las razones son varias y de distinto orden, pero la experiencia nos indica que muchos de los problemas tendrían solución con liderazgos dotados de cualidades cívicas como las que analizamos en el presente ensayo.

Más allá de las problemáticas particulares de la época en la que se sancionó la Constitución (1853), la opción por una forma de gobierno republicana e instituciones, valores y forma de ejercerlos (promoviendo la paz) implica una concreta toma de posición respecto de cuestiones fundamentales que hacen a la cultura ciudadana que debería sustentar el actuar de todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino. A mayor responsabilidad pública, mayor obligación de conocer, respetar, hacer respetar y educar en esta ética cívica democrática basada en valores.

A diferencia de experiencias del pasado —adoctrinamiento de todo tipo— educar y ser educado en estos valores no significa una intromisión en la forma de vida que cada persona pueda elegir o en su orientación ideológica, política o religiosa. Se trata de una ética cívica laica de mínimos comunes. En el caso de la justicia, se trata de un ideal al que podemos aspirar, pero que nunca alcanzaremos en su totalidad. Aspirar no significa esperar. Como dijimos, el valor justicia puede y debe ser ejercitado por todos, más allá de la función específica de administrar justicia atribuida al sistema judicial.

Todos, en mayor o menor medida, cualquiera sea el ámbito donde desarrollemos nuestra actividad diaria, tenemos la posibilidad de orientar

nuestra voluntad en hacer y dar a cada uno lo que corresponde. ¿Dónde encontramos estos criterios mínimos de justicia que se espera que orienten nuestros actos de la vida cotidiana? En las leyes, en primer lugar, cumpliendo sus disposiciones. En términos más concretos, la Constitución Nacional y los tratados internacionales en materia de derechos humanos de rango constitucional nos ofrecen una buena respuesta para comenzar. Dentro de esta visión, la dimensión judicial constituye una de las dimensiones en las que se manifiesta el actuar de la justicia. La justicia judicial, de excepción, normalmente llega al final del proceso, para procurar reparar daños y sancionar delitos. Pero la justicia como valor presenta otras dimensiones, que en términos aristotélicos podemos denominar justicia virtud —justicia cotidiana—, y es la que nos corresponde actuar a todos los ciudadanos en la vida cotidiana, y nos brinda la posibilidad de hacer y dar a cada uno lo que corresponde teniendo en cuenta lo dispuesto por las leyes. Esta es la función que, como ciudadanos, la Constitución nos confiere a cada uno de nosotros, a efectos de contribuir a afianzar la justicia. A los jueces les corresponde afianzar la justicia ejerciendo una función distinta a la del ciudadano.

El ciudadano como sujeto del actuar democrático y republicano

He planteado una serie de preguntas. Sugiero que comencemos a hacernos este tipo de planteos. Es decir, vincular nuestro actuar cotidiano y sus consecuencias con la sociedad más justa, pacífica, inclusiva y solidaria que seguramente pretendemos y reclamamos a otros. Vincular nuestro actuar con la calidad de las instituciones democráticas y republicanas, en crisis y que poco nos representan.

Así como la letra de la Constitución no garantiza la concreta y permanente adecuación del marco institucional a los fines y objetivos propuestos, tampoco garantiza la transición del individuo-habitante a la condición

de ciudadano ni el desarrollo de formas o modos republicanos. La normativa constitucional establece los principios y valores comunes que conforman la cultura ciudadana democrática y republicana para nuestro país. Pero esta cultura requiere de una elaboración y, fundamentalmente, su divulgación y enseñanza. La forma de la sociedad, día a día, va determinando la forma de gobierno, acercándose o alejándose de lo establecido por la letra de la ley. De nuestro quehacer cotidiano, en la vida privada y en la actividad pública, depende la forma de gobierno que efectivamente nos rige. Si pretendemos una república, debemos construirla día a día.

Para finalizar: tres cuestiones para tener en cuenta

Termino este ensayo con tres grandes temas que giran alrededor de las cuestiones antes mencionadas: significados, acuerdos mínimos comunes y sujetos de la acción.

¿Por qué realizo este planteo? Porque considero que aclarar estas cuestiones nos permitirá avanzar en la construcción y desarrollo de una cultura o ética cívica común que sirva para (re)establecer ciertos mínimos acuerdos, sin los cuales no resulta posible una vida civilizada, cualquiera sea el modelo elegido. En definitiva, acordar y consolidar aquello que nos une, para luego trabajar sobre las diferencias e intereses particulares.

La fuente de la cultura o ética cívica de mínimos por la que abogo está a nuestro alcance: la Constitución Nacional y demás normativa internacional de rango constitucional. Este es nuestro primer y fundamental acuerdo. Respetarlo constituye el punto de partida y primer deber que corresponde al rol de ciudadano. Desconocerlo, abierta o solapadamente, cualquiera sea el justificativo o ética de máxima que pretenda hacerse valer, no solo impide todo acuerdo posterior, sino que implica el retroceso a una etapa premoderna y violenta de la sociedad. Mis reflexiones, por lo tanto, parten también de aquel punto.

Mientras no se resuelva otra cosa, nuestra forma de sociedad democrática ha elegido su forma de gobierno —representativa, republicana y federal— y establecido el formato de sus instituciones. Pero el sujeto de todo esto no es una entealequia ni un extraño ser extraterrestre. Es siempre plural y lo constituimos cada uno de nosotros. La forma de sociedad y la forma de gobierno no son estáticas, ni sus valores, modos, derechos y deberes *algo* pétreo que se encuentre grabado a fuego en algún lado y pueda darse siempre por sentado. Este *algo* se construye y reconstruye, se debilita o consolida entre todos, día a día, con el actuar cotidiano de cada uno de nosotros. Este es el rol que le cabe al ciudadano. Esta es una gran responsabilidad que trae aparejada la tan deseada libertad. Democráticos y republicanos debemos ser nosotros. Más allá de los valores que declamemos y el título que le hayamos dado a la forma de gobierno, será nuestro actuar, el ejercicio cotidiano de la libertad y de la justicia, el que finalmente determine las características del Estado y país que construimos.

Individuo-habitante es el que se preocupa, ocupa y cuida lo suyo personal y privado. Y paga impuestos. Ciudadano es el que, además de lo anterior, de una forma u otra, se preocupa, ocupa, cuida y participa de lo público y común. La república, por las características propias de su funcionamiento, la construyen los ciudadanos, indefectiblemente. Vos, yo u otros. Construyamos ciudadanía republicana.

SINCERAR LA DISCUSIÓN PÚBLICA

CONSTRUYENDO (REALES) LIDERAZGOS COMUNICACIONALES

PAULA HERRERA²

Cómo contamos las cosas tiene efectos diferentes

Los psicólogos Amos Tversky y Daniel Kahneman, quien además ganó un Premio Nobel de Economía sin ser economista, investigaron los efectos del encuadre a través de un experimento que quedó consagrado como el «problema de la enfermedad asiática» (*the Asian disease problem*, en inglés). Aclaro que cualquier semejanza con la realidad es pura coincidencia, ya que esto fue escrito en 1981. En el experimento analizan distintos modos de presentar opciones para que el encuestado realice una decisión al respecto. Le preguntan a un grupo de personas: «Si Estados Unidos se estuviera preparando para un brote de una inusual enfermedad

2 Paula Herrera es politóloga y comunicadora, especializada en gestión de asuntos públicos y corporativos. Actualmente es coordinadora ejecutiva de CIVES - Centro de Estudios en Ciudadanía en la Universidad de Palermo y fundadora de Voces Estratégicas (@vocesestrategicas). Participó en campañas presidenciales y locales. Ocupó diversos cargos públicos en el gobierno nacional de la República Argentina y en el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

LinkedIn: <https://www.linkedin.com/in/paulaherrera>

Twitter: @pauherr

Mail: mariapaulaherrera@gmail.com

asiática que se espera que mate a 600 personas y son propuestos dos programas alternativos para combatir la enfermedad. Asumiendo que las consecuencias exactas de los programas son las siguientes... ¿cuál de los programas apoyarías?». A continuación se le dan dos opciones a un primer grupo: se les pide elegir entre el Programa A, que salvará a 200 personas, y el Programa B, que tiene un tercio de probabilidades de salvar a las 600 personas y dos tercios de probabilidades de que nadie se salve. La mayoría elige el Programa A.

En cambio, a un segundo grupo les dan otras dos opciones, entre las cuales tienen que tomar una decisión: les piden elegir entre el Programa C, que al implementarse morirán seguro 400 personas, y el Programa D, que tendría un tercio de probabilidades de que nadie muera, y dos tercios de probabilidades de que 600 personas mueran. La mayoría elige el Programa B.

Como podrán ver, el problema sobre el cual tienen que decidir ambos grupos es el mismo, y las dos opciones que tienen como alternativas son iguales, solo que están contadas de distinta manera. Sin embargo, lo inquietante es que, justamente, contarlos distinto alteró la decisión del grupo. Es mucho menos aceptable y tolerable decidir matar con certeza a 400 personas que la probabilidad de que todos mueran. Simplemente, porque existe la probabilidad, aunque menor, de que nadie muera. Entonces, en este segundo caso, el criterio de decisión es tomar el riesgo.

Se establece entonces un patrón mayoritario de decisión en ambos grupos: las decisiones que se plantean en términos positivos, de ganancia, van a tender a definirse por evitar el riesgo e ir a la ganancia segura, como en el caso del primer grupo. En cambio, si las opciones las planteamos en términos negativos, en función de comparar cuántas vidas se perderían, la elección de la mayoría se inclinará a asumir el riesgo y apostar a que quizás podremos obtener el mejor resultado posible y podremos lograr que ninguna vida se pierda.

Esto quizás explica muchas de las conversaciones que se sucedieron a partir de la pandemia ocasionada por el COVID-19 y las diversas estrategias

que mostraron los gobiernos, la legitimación pública de las mismas y las reacciones ciudadanas ante las decisiones tomadas.

En conclusión, es más aceptable salvar a 200 personas que la muerte segura de 400. Pero en realidad, objetivamente, en este ejemplo, el resultado es el mismo. Por eso, pensar que en la comunicación lo único que se juega es información «objetiva» y razonamientos intelectuales es un error.

La comunicación pública en clave ciudadana

El debate es parte fundamental de una democracia pluralista. Muchas veces este conflicto lingüístico, ruido o sobreinformación es criticado como algo negativo, y si bien es verdad que en la actualidad encontramos una velocidad informativa difícil de procesar para la ciudadanía en los asuntos públicos, sumado a la complejidad de los temas y las realidades, me animaría a decir que hay más para ganar en la expresión de diversidad de voces, aunque muchas veces se parezca al caos.

Sin embargo, hay herramientas comunicacionales muy útiles —aunque muy pocas veces analizadas profundamente en la dinámica diaria— para simplificar las cuestiones sobre las que hablamos: las emociones, los valores y el encuadre. Estos tres elementos son fundamentales para comprender y operar en la sociedad que vivimos hoy. Cuanto más conocimiento tengamos de ellos, mejor será nuestra comunicación, entenderemos más cosas, podremos ser más empáticos, mejores negociadores y buscadores de consensos, nuestro mensaje será más eficaz y, sobre todo, seguiremos en el juego.

Esta visión integra tanto la sensibilidad (emociones y sentimientos) como la dimensión ética (valores) e intelectual (encuadre), como ejes de una búsqueda de significado que, en última instancia, es la madre de las batallas de la discusión pública: ¿qué es lo que importa? ¿Qué se juega? O, dicho de manera más coloquial, ¿qué es lo que te impide dormir por las noches?

Aquellas cuestiones que llegan a generar insomnio en la ciudadanía son las que importan.

El objetivo fundamental de este ensayo es poder integrar en una visión más humanista, que no se reduzca solamente al debate intelectual o al marketing emocional, la manera en que las cuestiones que importan se debaten en las democracias actuales, y mostrar cómo visiones más integrales pueden hacer más eficaces nuestras comunicaciones y colaborar, a la vez, en fomentar el *ethos* democrático y plural, para fortalecer la cultura política.

Líderes poco interesantes

Es muy fácil perderse en las interminables ventanas que abrimos cuando estamos navegando por internet. Los títulos nos van llamando la atención y cliqueamos, casi automáticamente. Vi uno en particular, que gatilló mi interés: «¿Por qué tantos hombres incompetentes logran ser líderes?». Era un artículo en la página web de la BBC, escrito por una mujer, pero que hacía referencia a un libro homónimo escrito por un hombre.

Me pareció una gran pregunta a un concepto que está gastado de tanto usarlo. Programas de liderazgo, líderes políticos, los líderes del futuro, ellas lideran, y todo tipo de combinaciones con algo que rime con líder o lideresa, son moneda corriente hoy en día en la comunicación corporativa y política, como símbolo de estatus y de compromiso con la realidad. Habría que preguntarse si llegar o ser exitoso es lo mismo que ser líder, en primer lugar.

Pero, como bien diría Simon Sinek, un experto con una visión particular en estas temáticas, «la mayoría de los líderes no saben qué juego están jugando». En especial porque hay algunos juegos que son infinitos —lo que le da título a su último libro—, entonces, el concepto de competencia, tal cual la conocemos en el famoso River-Boca argentino, la hartante «grieta» o la medieval discusión de «Estado-mercado», no sirven. En este tipo de juegos infinitos el significado de ganar es otro; y, en realidad, competimos

contra nosotros mismos. Equivocarse de mentalidad y de juego tiene un alto costo, que se traduce en la disminución de la confianza, la cooperación y la innovación.

Sin embargo, y aunque pueda sonar contradictorio —pero justamente es la complejidad de la realidad en la que vivimos—, es una herramienta muy útil lograr enmarcar bien los temas cuando nos referimos a la comunicación pública. A los obsesivos por los detalles no les va a ir muy bien en estos campos de batalla simbólica, donde la simplificación de la cuestión, de los bandos, de las palabras y los sentimientos es una parte fundamental de *saber o no saber explicar* un tema a la ciudadanía en los tiranos segundos de la televisión, los sintéticos caracteres de twitter o la necesidad de llamar la atención y mantener el interés de cualquier audiencia en las redes sociales.

Sumando las dos cosas, aparentemente contradictorias, podríamos decir que un buen líder comunicacional de esta época es alguien que compite contra sí mismo por mejorar constantemente y compite por la atención del público. Esto se logra a través de producir contenido valioso, lo que se va traduciendo en reputación positiva y una audiencia que lo/a escucha o sigue. Generar interés o morir es el nuevo rating de la vida pública líquida. Y para eso hay que *ser o decir* algo interesante, constantemente. Ni bueno ni malo, sino que interese. Que genere conversación, como primera premisa.

Kindness: la amabilidad es el nuevo valor político

Jacinda Adern, la actual primera ministra de Nueva Zelanda por el Partido Laborista, una mujer en apariencia común y corriente (me refiero a que si te muestran una foto y no te avisan que dirige un país, podrías pensar que se dedica a cualquier otra profesión), tiene varios éxitos taquilleros: fue la parlamentaria más joven de su país, con 28 años, la más joven dirigente en la historia de su partido político y la segunda mujer en liderarlo; al

momento de asumir, era la jefa de Estado más joven de todo el mundo, con 37 años (contabilizando hombres y mujeres), fue la segunda jefa de Estado de la historia mundial en tener un hijo durante su mandato y la primera jefa de Estado en llevar a su hijo a una Asamblea General de Naciones Unidas en Nueva York. Más allá de eso, su llegada a un lugar de liderazgo nacional se da a partir de un vacío de poder en su espacio político, que se produce por la renuncia de Andrew Little, quien era en ese entonces el presidente del Partido Laborista, líder de la oposición, luego de ver que no podía remontar en las encuestas, dos meses antes de la elección. De hecho, ella cuenta que se enteró de la renuncia sólo una hora antes. Jacinda convirtió el mal momento en victoria, a través de un estilo de liderazgo empático, energizante y optimista, que enamoró a mujeres y jóvenes, con el que logró mejorar su performance electoral. Luego sería una de las mejores administrando la pandemia y fue reelegida para un segundo mandato. Como les suele suceder a muchas mujeres políticas, la *oportunidad de dirigir en el primer nivel* surge en un momento aleatorio, de debilidad o vacío de poder contextual, y su liderazgo se consolida en el tiempo, a través de sus logros (o no).

Pero nada es casualidad. Lo más interesante de este personaje es su visión del liderazgo, que puede resumirse en esta frase suya: «Los líderes políticos pueden ser empáticos y fuertes a la vez». Dijo públicamente que quiere un gobierno que traiga la amabilidad de vuelta, y logró la coherencia entre sus palabras y sus acciones para ponerlo en práctica, en sus también muy informales y frescas apariciones, combinadas con decisiones firmes. Este «*ethos* de la amabilidad» que predica y ejerce va muy en línea con las necesidades emocionales más profundas del ser humano de hoy en día, en épocas desordenadas, convulsionadas, ágiles y de cambio. Y es eso lo que le da valor. Logra tocar la fibra emocional.

Barack Obama, expresidente de los Estados Unidos, es otro de los líderes mundiales que en varios de sus discursos hizo alusión al concepto de *kindness* (amabilidad). Fue en el funeral del congresista demócrata Elijah

E. Cummings que habló a los presentes y se refirió así a la cuestión: «Yo les digo a mis hijas... que ser un hombre fuerte incluye ser amable. No hay nada débil en la amabilidad y la compasión».

Arthur C. Brooks, profesor especializado en liderazgo público en Harvard Kennedy School, cuando comenta esta anécdota en su columna de *The Washington Post*, hace referencia a que había conocido a Obama personalmente en una conferencia universitaria donde no habían estado de acuerdo en casi nada con respecto a las políticas públicas (Brooks es libertario económicamente), pero resalta la imagen que le quedó: «Me trató con amabilidad y generosidad».

En su último libro, titulado *Ama a tus enemigos*, Brooks hace una reflexión muy interesante que se podría acercar a ser la solución a la polarización, haciendo referencia a la situación de los Estados Unidos (o lo que en Argentina llamamos coloquialmente «la grieta»). Si la polarización se basa en la cultura del desprecio, lo que hay que resolver es el problema del desprecio, plantea. Y el desprecio se puede ver en algo tan usual o cotidiano como la manera en la que conversamos: en la comunicación. Por ejemplo, en la reiteración de frases de los políticos, gente influyente o ciudadanos al decir cosas que parten del supuesto de que «aquellos que no piensan como uno están destruyendo el país».

Cada ciudadano/a —independientemente de su rol en la sociedad (englobo aquí por igual a políticos, dirigentes, empresarios, trabajadores, desempleados, porque son todos ciudadanos/as)— puede tomar, constantemente, en su ámbito, la decisión comunicacional de cómo hablar y cómo reaccionar ante el desprecio. Esas microdecisiones cotidianas van construyendo cultura ciudadana.

La gente renuncia a sus jefes (o a sus políticos)

La crisis de representatividad es uno de los síntomas de la falta de liderazgo. Hay un dato impactante en la reciente consulta popular chilena para reformar la Constitución, llevada a cabo el 25 de octubre de 2020: cuando

se preguntaba a cada uno de los ciudadanos y ciudadanas si el organismo que realizara la reforma debía ser mixto (compuesto por parlamentarios y ciudadanos) o sólo por ciudadanos electos a tal fin, arrasó esta última la opción, con el 79% de los votos.

La confianza es el valor más fundamental en los vínculos de nuestras sociedades actuales. La economía se basa en la confianza, los sistemas políticos, las relaciones sociales, la comunicación y la reputación también. La confianza es lo que da valor a algo, es lo que hace girar la rueda y que se mantenga andando, es la confianza lo que te impulsa cuando saltás hacia algo que no conocés, la confianza es lo que te mueve a arriesgarte, la confianza es lo que hace que vuelvas a comprar un producto de una marca que ya conocés. La potencia que genera la confianza, poder confiar y ser confiables, es algo que aquellas personas adictas al poder y al control nunca van a poder entender. La confianza genera poder; empodera, pero no es control. Son dos concepciones distintas de cómo entender el poder.

La confianza tampoco es soltar. O cegarse. Sino que la verdadera confianza se construye en el tiempo: es el producto de una relación, de ir conociendo al otro y, sobre todo, de generar una expectativa cierta de lo que uno puede esperar del otro (y el otro de uno, claro está). Y aquí entra la parte más realista, donde uno tiene que saber manejar bien las expectativas en función de lo que realmente ve del otro y no proyectar lo que uno quiere que el otro sea. Asimismo, poder verse a uno mismo también de forma realista, como un protagonista —y no un mero espectador— en un juego mucho más grande. Ahí es donde entran las preguntas incómodas. Lo que el otro dice que va a hacer, ¿efectivamente lo hace? ¿Y yo? ¿Soy suficientemente abierto para que el otro confíe en mí? ¿Puedo asumirme equivocado/a? ¿Puedo evolucionar? ¿Valoro mi propia evolución y la de los demás, o los etiqueto como una incoherencia con la idea previa que yo tenía de ellos? ¿Qué pienso acerca de alguien que cambie de parecer? ¿Soy capaz de ceder una cuota de mi poder para poder negociar en pos de una mejor

solución para el conjunto, que reconozca mis intereses pero que sea en su totalidad más justa, más estable y sustentable en el tiempo para con todos los actores involucrados?

Encuadrar para ganar discusiones

Cuando vemos una foto de un paisaje, no estamos viendo el paisaje. Estamos viendo el resultado de muchas decisiones que tomó un fotógrafo o fotógrafa al elegir recortar una impresión de la realidad y mostrárnosla a través de su mirada. Eligió mostrarnos eso.

Lo mismo sucede en una discusión, debate o conversación donde hay varias posturas. Cada persona va a elegir qué mostrarnos y qué ocultarnos sobre un tema, qué actitud tener, cómo hablar; en síntesis, va a elegir cómo contarlo. Esto llevado a escala de la conversación pública, es similar. Nadie cuenta todo; sería, además, imposible. Todos eligen qué y cómo contarlo.

Pero el *framing* o teoría del encuadre es mucho más que eso. Tiene que ver, por un lado, con entender bien el contexto, el escenario, la sociedad y las personas con las que hablamos y, por otro, con poder articular una cuestión compleja desde la simplificación, el antagonismo y la exageración. Sólo de ese modo una temática compleja puede obtener la suficiente atención y ser ampliamente comprendida por la ciudadanía.

La simplificación hace alusión a que cuando explico algo, tiene que poder resumirse la idea central en una frase, tenemos que poder identificar de forma fácil cuál es el corazón de la discusión en general y, en especial, de la posición que voy a defender. Sí, esta decisión va a dejar muchos temas y subtemas fuera, que quizás son igualmente importantes, pero es parte del recorte que tengo que hacer para hacer lo más sencillo posible el eje vertebral de lo que quiero argumentar, sin perderme en el mar de ideas o convicciones acerca de ese tema. Tengo que hacer el tema lo más digerible, ligero y simple posible, contado con las palabras más coloquiales

que pueda encontrar. Y, en especial, identificar qué valor es el que quiero defender; no qué idea, sino qué valor. ¿Cuál es mi causa?

En segundo lugar está el antagonismo. Básicamente, tengo que poder simplificar la posición contraria a la mía e identificar quién representa esa posición. Contra quién voy a discutir, qué piensa, qué idea defiende, pero, en especial, qué valor se contrapone al que yo voy a defender. Y acá hago una salvedad: por ejemplo, un político conversa o discute con otro político en una campaña electoral, le habla uno al otro, pero en realidad no se hablan, sino que le hablan a la ciudadanía (a un tercero) que los escucha y tiene que ir a votar. Cada uno le habla a su potencial votante, y por eso a veces son conversaciones tan extrañas cuando uno las escucha, que parecen que hablan de cosas distintas y no tienen punto de continuidad y acuerdo, y es que justamente es eso lo que está pasando: están hablando de cosas distintas. Cada uno elige hablar de lo que le conviene, mostrar algunas cosas y ocultar otras. Es la misma lógica de la *selfie*: todos quieren sacarse una foto personal en la que salgan lindos; y si no son tan lindos en la realidad, se pondrán más filtros.

Y por último, es absolutamente lógico que, en pos de diferenciar bien las posiciones cuando un tema se hace público en la sociedad y escala al primer nivel de la agenda pública, la cuestión que se debate se intensifique y radicalice, llevando a una exageración de los conceptos, como resultado de la simplificación y el antagonismo, en especial con aquellas cuestiones que movilizan emociones fuertes. Por ejemplo, un tema muy claro donde se puede ver esto es en el debate sobre la legalización del aborto que se dio en la Argentina en el 2018, donde los más extremistas de cada posición llegaron a catalogar al otro con palabras fuertes y resonantes, tales como «feminazi asesina» y «patriarcado opresor».

Por lo tanto, hay que saber que cuando se debate con el conjunto de la sociedad un tema sensible, es muy probable que, al escalar, se radicalice como parte de la puja simbólica y el descontrol emocional colectivo que genera. También es altamente factible que se generen dos bandos

antagónicos y que la cuestión que se discute se simplifique al mínimo posible: a estar a favor o en contra de algo.

Por eso, no hay que desesperar cuando esto sucede, sino que es la dinámica habitual esperable cuando en la conversación pública se juega un valor simbólico y cultural arraigado en una sociedad, cuando se habla de un tema que moviliza emociones, o algún grupo de la sociedad que antes estaba silenciado empieza a hablar, quiere adquirir más derechos o se discute una medida que afecta intereses. Todo esto es parte de las democracias pluralistas.

También es posible que una de las partes de la discusión encuadre antes, más rápido y mejor el tema, y gane gran parte del terreno al «marcar la cancha», y logre de ese modo que la otra parte quede limitada a debatir dentro de los términos y escenarios planteados. Como interlocutor, identificar esto es fundamental para poder reenfocar el eje hacia el punto que quiero mostrar, aun partiendo desde una posición de debilidad. E incluso, definir o redefinir los límites y palabras que usaremos para conversar. Cómo diría Frank Underwood en *House of Cards*: «Si no te gusta cómo está puesta la mesa, voltéala». Lo peor que podemos hacer es negarlo o simplemente definirnos como contrarios a algo teniendo como referencia al otro; esto sólo va a reforzar la posición ganadora, al no reenfocar la discusión.

Saber encuadrar es una herramienta más —y, a mi modo de ver, muy útil y efectiva— que puede usarse en la comunicación pública, con alto nivel estratégico. Y como ciudadanos y ciudadanas, comprender esta dinámica es fundamental para no angustiarse ante conversaciones que, por momentos y desde un punto de vista intelectual, parecen no tener sentido. Pero sí tienen sentido, sólo que se trata de una lógica de poder, no meramente intelectual. Suele encuadrar la discusión el sector que tiene más acceso a recursos, conocimiento y alianzas estratégicas; básicamente, quien domina mejor la cuestión y está mejor organizado. La creatividad comunicacional es parte de uno de los recursos imprescindibles para explorar. La actitud y la mentalidad con la que juguemos el juego, también. El *framing*, en última instancia, es

una lucha de poder (simbólico). Quien *setea* los términos de la conversación tiene gran parte del debate ganado.

«Entiendo, pero no le creo»

Esa extraña sensación que tenemos cuando racionalmente tiene sentido, lo pensamos y es lógico, pero, simplemente, algo no cierra en nuestro estómago. Cuando una información es fácil de entender, pero no podemos digerirla, por algún motivo que a veces ni siquiera identificamos con claridad. Una señal de alarma, más corporal e intuitiva, nos está diciendo algo. Ese fenómeno es emocional, porque gran parte de la comunicación es no verbal. Suele decirse que sólo un 7% es la importancia de las palabras en la comunicación. Y se estima que esto es así porque las decisiones las tomamos emocionalmente, las toma la parte de nuestro cerebro que no procesa el lenguaje.

Sin embargo, las palabras, o cómo contamos algo, pueden afectar emocionalmente, resonar o no, en lo más íntimo de las personas. Hay palabras cargadas de emociones, o con significados contextuales y sociales, que dan un sentido más fuerte y potente (sea positivo o negativo), que expresan valores, encuadres, causas compartidas, modos de ver la vida o la capacidad de construcción de imágenes mentales a través de un adecuado uso narrativo, que lleve a la persona a sumergirse en la imaginación a través de una historia y casi poder «ver» o «sentir» a través de escuchar o leer.

Por eso, cuando contamos, leemos o vivimos algo, lo que queda es la sensación de lo que escuchamos o experimentamos, y muy probablemente los recuerdos se hagan vagos hasta olvidar por completo los detalles a lo largo del tiempo. Es lo que sentimos lo que no se olvida.

Comprendernos como humanos y darles lugar relevante a las emociones y sentimientos en la conversación, como una integralidad y no como algo secundario ni opuesto a la razón, es sumamente necesario para interpretar correctamente lo que pasa en la dimensión comunicacional. En síntesis, la comunicación se vive y se siente.

DERRIBANDO MUROS

HACIA UN CONTRATO SOCIAL DEL SIGLO XXI INSPIRADO EN LA REUNIFICACIÓN ALEMANA

CORNELIA SCHMIDT LIERMANN³

Un frente cerrado de nubarrones se había posicionado durante décadas ante la estrella de la unidad alemana. De repente, por un tiempo muy corto, se logró traslucir un halo de luz a través de la densidad de las nubes y dejaron vislumbrar la estrella. ¡¡Y nosotros nos aferramos a ella!!» Con estas palabras, el canciller Hans Dietrich Genscher resumió lo sorpresivo y veloz de los acontecimientos que llevaron a la unificación entre 1989 y 1990.

En diez meses se logró más que en diez años. Dicen los berlineses que aquel muro de ciento sesenta kilómetros y tres metros y medio de altura se cayó por su propio peso; por la ineptitud de los gobiernos nacidos tras el telón de acero en la Europa del Este; por la represión de las libertades democráticas y por la sublevación lenta pero inexorable de los ciudadanos.

3 Cornelia Schmidt Liermann es abogada. Diputada nacional mandato cumplido (2011-2019). Se desempeñó como presidenta de la Comisión Relaciones Exteriores y Culto de la Cámara de Diputados de la Nación (Argentina). Es miembro consejero del CARI y fue galardonada por la República Federal de Alemania con la Cruz de Mérito.

Twitter: @CorneliaSL

Instagram: connie_sliermann

Mail: cschmidtliermann@gmail.com

Fue el resultado de un movimiento multidisciplinario, que comprendía grupos grandes y pequeños, pero todos inmensos por su significado y coraje. Incluso se puede decir que se inició con los movimientos de resistencia alemana al nazismo, en los que palpitaba un profundo rechazo al totalitarismo. Me vienen a la memoria la Rosa Blanca, el más representativo entre los grupos estudiantiles y universitarios, el Grupo Schumann, el Círculo Chug Chaluzi, fundado por jóvenes judíos que lograron escapar a la deportación; la resistencia en las Iglesias cristianas, donde luteranos y católicos se unieron frente al horror y a la injusticia; la Orquesta Roja y tantos otros. La resistencia civil logró demostrar que la ciudadanía puede enfrentarse a situaciones adversas defendiendo principios democráticos y derechos humanos, que dieron fin a la Guerra Fría y a un sistema que impedía a los ciudadanos vivir libremente. Por ello, el aniversario de los 30 años de reunificación permite ser una fuente de inspiración para nuestra Argentina dividida, agrietada. Y una invitación personal a cada uno de los argentinos, aquellos que sentimos que nos quieren levantar un muro para separarnos unos de otros y aislar a nuestra nación de gran parte del mundo, en especial de aquella de la que provienen nuestras familias.

El legado de esta parte de la historia alemana es demostrar cómo se pudo iniciar un camino de unidad nacional, basado en la esperanza y no en la confrontación ni en el rencor. Hay que reconocer que existió mucho coraje de los tomadores de decisión, que llegaron incluso a desoír a los grupos de presión. Y una predisposición al sacrificio, nutrido con un sentido de fraternidad de la población. Invertir en el rearmado de la parte oriental fue muy costoso y llevó su tiempo. Se dice que a los alemanes de Occidente les faltó empatía o escucha activa, para entender las necesidades y expectativas de los alemanes orientales (denominados Osis). Resultó importante resguardar instituciones que sí les daban sentido de pertenencia y facilitaban el día a día; por ejemplo, las guarderías maternas, para que las mujeres pudieran ir a trabajar. Hoy, en *off*, se reconoce que se hubiera

necesitado escuchar más a las mujeres: varias alzaron la voz para señalar que no solo se trataba de unificar los esquemas de las instituciones políticas, sino también de rescatar y potenciar aquello que era elogiado. Hoy me animo a decir que las heridas de la división de las dos Alemanias no desaparecieron, pero están sanando. Y si bien surgen nuevos extremismos, parece que se terminan fagocitando en su propia inercia. Para encarar el proceso de esta sanación, fue relevante que Alemania tuviera memoria histórica, honrando a aquellos que dieron su vida en pos de la libertad, buscando al mismo tiempo la reconciliación nacional. Angela Merkel dijo, en alusión a esta fecha: «Todos nos alegramos de que el muro haya desaparecido, pero no nos debemos olvidar de él, ya que mantendrá vivo en nuestra conciencia que la libertad y la democracia necesitan ser defendidas, siempre».

Es cierto que los alemanes nunca se resignaron a abandonar el sueño de volver a unificarse. En el propio preámbulo de la Constitución de 1949 se refiere a una constitución provisoria, «hasta que se logre la unificación», actuando también en nombre de aquellos alemanes a quienes estaba vedada la libertad. Del legendario Konrad Adenauer se decía que era un «viejo zorro» con táctica y estrategia. En especial demostraba tener un ingenio despierto y ser muy perceptible a lo que se iba desarrollando en su Alemania y en el mundo. Un estadista geopolítico magistral, fraterno, profundamente cristiano, que rechazaba la pompa del Vaticano. No es casual, entonces, que tuviera un ejemplar de *El Principito* y una colección de obras de Borges en su hogar en Rhoendorf. Asimismo, lo motivaba el convencimiento y compromiso de que la libertad, el Estado de derecho y la democracia son las mejores herramientas para el crecimiento y la paz. El «viejo» fue la cara nueva de una joven CDU (Christlich Demokratische Union Deutschlands, Unión Demócrata Cristiana Alemana). Logró plantear un programa revolucionario y así sentar las bases para una política de crecimiento. Ante la desorientación y el desconcierto de la ciudadanía y

los políticos, logró ofrecer soluciones comunes. El «*Yes we can*» de Ludwig Erhard, ministro de Economía y luego sucesor de Konrad Adenauer, fue un recommenzar. Seguramente se podría haber inspirado en nuestro Juan Bautista Alberdi: tomó una decisión que fue duramente criticada por muchos, enfrentando también huelgas y manifestaciones, eliminó la mayoría de precios máximos y restricciones económicas, algunas de las cuales estaban en pie desde 1936. No obstante, se hizo una excepción con ciertas materias primas, como el hierro, el acero o el carbón, que se necesitaban para reconstruir la industria. Las medidas económicas ideadas por Erhard, junto con una reforma fiscal que redujo el impuesto sobre la renta en cerca del 30%, dieron un impulso decisivo al crecimiento económico alemán. De hecho, en los primeros seis meses después de la eliminación de los controles, el PIB creció en un 53%.

Igual de cierto es que gran parte de la población argentina no quiere abandonar el sueño de la patria productiva, pujante, y hoy está clamando por liberar la producción del cepo impositivo y restrictivo.

Los 30 años de la reunificación alemana también generan preguntas. ¿Es cierto que la alineación rápida de las instituciones políticas aún no ha sido seguida por una «unidad interna»? ¿Hay un «muro mental» entre alemanes orientales y occidentales? ¿Hay relación entre desarrollo y bienestar, economía social de mercado y democracia? La sociedad alemana se convirtió luego de 1989 en un nuevo objeto de investigación. ¿Afectaron de forma diferente las siguientes crisis de refugiados, la inmigración y, finalmente, el COVID-19?

Afirmaciones como la de la canciller Ángela Merkel, «*Wir schaffen das*» (Lo vamos a lograr), referida a la acogida de refugiados, es una demostración de la férrea voluntad humanista y de superación, y de la creencia en la integración, pero que en varias «mentes» de los ciudadanos necesitaba de un tiempo de adaptación. Porque la economía, sin dudas, permitía ser un país receptivo, pero sentirse «invadido» y tener que compartir

o dar sin haber sido consultado y, quizás a primera vista, no recibir nada material a cambio, no era fácil de asimilar. En un intento de comparación descarado, descubro algunos vecinos argentinos enojados con las ayudas sociales. Sabemos que seguramente debemos trabajar para que las mismas no sean percibidas como «gasto», sino como inversión. Si se logró sobrellevar estas crisis, fue porque en la clase dirigente alemana hubo compromiso y amplitud mental para la búsqueda de consensos, en el entendimiento de que aunar afinidades era crucial no solo para subsistir, y permanecer, sino para crecer. Por ello, ante la crisis que pega fuerte en Argentina, resulta frustrante no aprovechar el ahora. Cada día, cada semana y mes que pasan, se están convirtiendo en oportunidades perdidas. Borges decía: «El tiempo está viviéndome» y «Sólo perduran en el tiempo las cosas que no fueron del tiempo».

Es por ello que esta triste crisis argentina se vuelve, una vez más, una oportunidad única para nuestro país. No debería ser difícil identificar algunos ejes, como lo hizo la Alemania de la reunificación, para lograr sociedades inclusivas. Cambiar el sistema, no solo paliar situaciones. Nuestro futuro no debe ser solo resistir. Se necesita de determinación para desandar la dinámica destructiva que algunos quieren imponer. Derribar un muro resulta, entonces, descriptivo para nuestro presente. Derribar para construir: una oportunidad sería, adoptar la economía social de mercado como política económica. También, repensar y simplificar (alivianar) la carga ambiental e impositiva. Argentina se debe una nueva ley impositiva, que revea las cargas de los contribuyentes. Es ahora. En este sentido, es necesario modernizar, reconvertir los marcos laborales. La revolución tecnológica nos demostró que con marcos laborales móviles, facilitando trabajos en el hogar, y con horarios flexibles, el ciudadano puede hacer frente, también, a sus necesidades familiares.

Un ejemplo de modelo para adaptar en Argentina es el de la Agencia Federal de Empleo alemana. En Argentina, capital y trabajo tienen que

reinventarse en sus relaciones y trabajar la educación dual, por ejemplo mediante la creación, en los diferentes municipios, de cámaras de oficios que reúnan y fomenten conocimiento y recomendaciones para educación y trabajo.

De las críticas a la rápida reunificación alemana, podemos aprender, que resulta indispensable promover los procesos participativos y la búsqueda de consensos entre los distintos actores de la sociedad. Podríamos reflexionar a partir de un interrogante referido al funcionamiento del sistema de seguridad social alemán: ¿por qué Alemania hace lo que hace? Para ello, se debe definir «*de dónde venimos, para saber quiénes somos y a dónde vamos*». La Agencia resulta un ámbito de negociación con determinadas reglas de juego que se respetan, y los acuerdos surgen de procesos participativos. Durante esta pandemia, destaco la estrategia laboral para subsidiar el empleo, caracterizada por el *social partnership* entre capital y trabajo, a partir de un acuerdo común en cuanto a su control y articulación. Dicha estrategia parte de la base de cinco pilares que guían el sistema de seguridad alemán, que no son estáticos, sino el resultado del desarrollo histórico después de la finalización de la Segunda Guerra Mundial. Estos son: seguro de desempleo (3%); seguro de pensiones (18,7%); seguro de accidente (asumido por el empleador); seguro de enfermedad (14,6%); seguro de dependencia (2,55% y 2,8% para personas sin y con hijos, respectivamente). El equilibrio del sistema de seguridad social alemán depende de un número determinado de personas económicamente activas que lo financien. Su núcleo es que es un sistema que genera sus propios recursos y no se financia a través del fisco. Como una herramienta importante del sistema se destaca el subsidio por desempleo parcial (KUG), que otorga la Agencia a modo de beneficio de compensación a los empleados que se encuentran en una relación laboral formal –previo cumplimiento de determinados requisitos– y que por ciertas razones no pueden realizar su tiempo de trabajo contractual, motivo por el cual reciben una remuneración reducida. El

objetivo de dicho beneficio es, por un lado, preservar el empleo de personal calificado debido a su importante rol en el financiamiento del sistema de seguridad social; y por el otro, financiar la productividad de empresas alemanas en períodos de crisis. En Argentina, el sistema de seguridad social es de base solidaria y se genera a partir de aportes de trabajadores de mayores ingresos.

Podemos concluir, entonces, que si bien los sistemas de protección social en ambos países son de base contributiva, ya que contribuyen al financiamiento del sistema, se diferencian en que en Alemania los aportes se realizan en partes iguales entre trabajador y empleador, y en Argentina ello no ocurre. A partir de la comparación de ambos sistemas, surge el interrogante respecto de cuáles son en Argentina los beneficiarios del sistema de seguridad social, y de la necesidad de efectuar un cambio de paradigma en relación con «a quién protegemos y qué protegemos».

El sistema previsional argentino es deficitario debido a la informalidad laboral estructural vigente desde hace décadas, que atenta contra el financiamiento del sistema, y la pandemia y el aislamiento produjeron un gran impacto en la economía, que ya estaba en estado vulnerable.

Y una de las grandes deudas pendientes es formalizar el trabajo de las mujeres. Ellas registran mayor informalidad. Se debe tomar la decisión de involucrar a más mujeres como «actoras en lo económico»: CIPPEC anunció que para el 2043, de seguir por este rumbo, Argentina será una sociedad «vieja». En esto compartimos la misma problemática que Alemania. Allí incluso todavía no existe la ley de paridad legislativa. Así y todo, parece que los hombres no están convencidos de la profundidad del cambio ni de la necesidad de este. ¿Nos temerán? Cómo hacerles entender que se trata de que reconozcan a la mujer como una parte económica, política y social relevante de la sociedad. Necesitamos más mujeres con visión de familia, para actualizar leyes y posibilitar normas de trabajo adecuadas a los nuevos desafíos, proteger la crianza de los menores, apoyar

emprendedores, las industrias limpias. No queremos decidir, sino influir: queremos compartir con los hombres el destino del mundo. Los queremos de nuestro bando y queremos poder «estar». Revitalizar la complementariedad, de eso se trata.

El Dr. Conrado Estol, médico neurólogo argentino, destaca que la «perceptividad social», es una virtud de las mujeres. Para mayor inteligencia colectiva, se necesitan más mujeres. El cerebro femenino se adaptó mejor a la vida del siglo XXI. En América Latina, si las mujeres no trabajaran, la pobreza se duplicaría. Y los servicios de cuidado en esta pandemia no resistirían.

Es necesario entender que los emprendedores y las pequeñas y medianas empresas fueron claves en el crecimiento alemán. Así se logró el *German Mittelstand* (*clase media alemana*); eso sí, direccionado, identificando qué rubros serían los más beneficiados. Y reconvirtiendo aquellos que no tenían oportunidad de crecer. Alemania entendió, luego de la Segunda Guerra Mundial, que reconstruir el sistema ferroviario era una oportunidad magistral para la industria metalúrgica y técnica. Y lo hizo con una ley, desarrollando proveedores. Porque sabemos que toda actividad está diseñada para persistir. Por lo tanto, no debemos focalizarnos en insistir que se mantengan las prerrogativas cleptocráticas. Argentina tiene determinados rubros en los que puede especializarse y complementarse: agroindustria, bioeconomía, economía de triple impacto, nuevas tecnologías, industrias creativas, exportación de servicios y de materias primas con valor agregado. Debemos, como lo hizo la Alemania de la posguerra: no anclarnos en remedios sintomáticos, sino en soluciones de fondo. Para ello, lo fundamental es que reconozcamos que convivimos con prácticas políticas y factores de presión vetustos, poco transparentes y en especial muy injustas. Esto fue una condición indispensable para la reconstrucción alemana. ¿Tendremos el coraje de modernizarnos para posibilitar la participación y el crecimiento? Levantemos el ancla para navegar hacia el

progreso de nuestra nación. Juntos. Durante la historia, hemos demostrado que los argentinos estamos dispuestos a cooperar con todas las regiones del mundo sobre la base del entendimiento y la confianza recíprocos. Para ello tenemos que conocer, comprender y respetar las demás culturas. Logramos ir al encuentro del otro y reforzar la interlocución con una distribución fraterna de los beneficios. Nada mejor que culminar con dos estrofas de dos escritores filósofos: uno argentino, que admiraba la lengua alemana, y otro alemán, que expandía las fronteras: Borges y Hesse.

En «Los conjurados», Jorge Luis Borges dice: «Se trata de hombres de diversas estirpes, que profesan diversas religiones y que hablan en diversos idiomas. Han tomado la extraña resolución de ser razonables. Han resuelto olvidar sus diferencias y acentuar afinidades».

Y Herman Hesse, en su poema «Escalones», afirma: «El espíritu universal no quiere encadenarnos, quiere que nos elevemos, que nos ensanchemos, escalón tras escalón».

Recuperemos las convicciones de aquellos que forjaron nuestra patria y, tal como se logró derrumbar el muro de Berlín al traslucirse un halo de luz a través de la densidad de las nubes, busquemos averiguar qué nos une, y la convivencia en nuestro país será más humana y al mismo tiempo más fecunda.

Propuesta del ABC del siglo XXI para un contrato social argentino

1. A: Acuerdo indispensable; que el primer punto del acuerdo sea lucha contra la corrupción.
2. B: Buenas prácticas en la política, en la justicia, en la agroindustria, en el empresariado y en el mundo sindical. ¡Buenas prácticas en la educación! Crear, en todos estos actores de la sociedad, hábitos de conciencia socioambiental.

3. C: Constitución: que el consenso sea para el respeto integral a los preceptos establecidos en nuestra Constitución, asegurando los beneficios de la libertad con responsabilidad, aceptando el compromiso de que nuestra carta magna debe ser el eje de nuestras políticas publicas

4. D: Respeto a la dignidad humana, que se consigue a través de la educación y el trabajo, partiendo de la premisa de que cada criatura, cada ser humano, es valioso. La dignidad humana debe ser vivida y protegida.

5. E: Economía, educación y empleo: establecer reglas modernas de la economía social de mercado, que orienten las energías productivas, entendiendo que la mejor política social es generar empleo productivo. Repensemos nuestra educación, que sea un puente real al trabajo y al desarrollo personal. Impulsemos a las empresas a exportar, tomando el ejemplo del campo, fuente de trabajo invaluable que hay que agradecer y apoyar.

6. F: Federalismo y fraternidad: fortalecer el federalismo, creando un vínculo de unión y comunión. Convoquemos a hombres y mujeres para que entren en acción, con igualdad de oportunidades, creciendo en fraternidad.

7. G: Gasto: resulta crucial reducir el déficit fiscal. Esto lo tenemos que reconocer e intentar juntos hacer ese sacrificio, buscando definir respuestas para lograr reducir el déficit y así poder crecer.

8. H: Horizonte: acordar la importancia de definir el horizonte tecnológico y asegurar la conectividad para educar y trabajar. Definir cómo hacer un buen uso de las tecnologías con visión humanista (cibernética con ética).

9. I: Innovación e integración: reconocer la importancia de la innovación y el desarrollo para el crecimiento de nuestro país, fomentando la cultura del patentamiento. Entender que debemos invertir en innovar y patentar, para ser una nación activa en industrias creativas. Así lograremos integrarnos a nuestra región y también al mundo. Integración con complementación multilateral, esa es la cuestión.

10.J: Justicia: trabajar la justicia como valor, fortaleciendo una ciudadanía responsable, para tener así un sistema judicial independiente. Que ser decente no sea percibido como un castigo en nuestro país. Con justicia y bienestar, tendremos paz.

EL UBER DE LA POLÍTICA

CIUDADANOS NACIONALES EN UN MUNDO GLOBALIZADO

DAMIÁN ARABIA⁴

Desde la caída del muro de Berlín al presente, los partidos políticos de centro dominaron la escena política de las principales democracias liberales de Occidente: socialdemócratas y demócratas cristianos, progresistas y conservadores, demócratas y republicanos, todos en el amplio abanico de la moderación, han sido capaces de llevar adelante una política de alternancia, con la que la ciudadanía se ha visto en mayor medida representada. Sin embargo, en los últimos años, una crisis de representatividad de los partidos políticos tradicionales de los Estados-nación, ha llevado al surgimiento de partidos y líderes que representan lo que algunos podrían catalogar como los extremos ideológicos, o bien al menos de una retórica ajena a la de la política tradicional. ¿Responde esto a una crisis de representación o más bien a una incapacidad de los Estados-nación, tal como los conocemos, de responder a las demandas de la ciudadanía? Propongo que para tratar de responder esta pregunta

4 Damían Arabia es diplomado en Gerenciamiento Público y Gobierno, especialista en Seguridad y Anticorrupción. Representante de la Red Humanista por Latinoamérica. Fue director Anticorrupción de las Fuerzas de Seguridad en el período 2015-2019.
LinkedIn: <https://www.linkedin.com/in/damianarabia>
Twitter: @damianarabia
Instagram: @damianarabia

analicemos en concreto cuatro desafíos de la actualidad y cómo han cambiado en las últimas décadas.

Epidemias

Desde los orígenes más remotos, la humanidad ha atravesado cantidades infinitas de epidemias y pandemias que aquejaron nuestra vida. Muchas de ellas con miles de muertes y ciudades completamente devastadas: la viruela, con un saldo de 300 millones de vidas humanas; el sarampión, con más de 200 millones y aún vigente; o la peste bubónica, que se cobró más de 12 millones; y algunas con las que estamos más familiarizados, como la gripe A, que no dejaron estos saldos pero que, sin embargo, fueron igualmente importantes en nuestra era.

A pesar de la tragedia que significó la pérdida de tantos seres humanos, ninguna de estas generó los desastres económicos y materiales que el COVID-19 está dejando. Entonces, ¿qué cambió? Según la Organización de Aviación Civil Internacional, en el año 2019 se transportaron en avión el doble de pasajeros que en el año 2009, hace apenas 10 años. A su vez, nunca en la historia fue más barato y accesible viajar como hoy en día. Los tiempos de vuelo y de conexión también se han acortado: en apenas 16 horas se puede conectar Buenos Aires con Estambul o en 11 horas, San Francisco con Tokio. El mundo está infinitamente más interconectado. La capacidad de traslado, interacción y comunicación nunca fue ni tan rápida ni tan cercana. Esto que para todos nosotros se convirtió en moneda corriente era absolutamente impensable unas décadas atrás, lo que nos lleva a preguntarnos hasta qué punto podremos llegar en la década venidera, en un tiempo en el que, además, el crecimiento se ha vuelto exponencial. El desplazamiento a velocidades fenomenales, cuya trazabilidad parece casi imposible de lograr, deja al descubierto la incapacidad del Estado-nación para resolver no solo esta crisis de sanidad, sino las más que probables epidemias futuras.

Inmigración

Otro elemento central de discusión durante las elecciones en muchas democracias desarrolladas es el de la inmigración. Vemos cómo partidos principalmente de ultraderecha se levantan casi monotemáticamente sobre cómo los inmigrantes ocupan los empleos de los ciudadanos nacionales o, peor aún, cómo atentan contra la seguridad pública o los modos de vida tradicionales. Promesas de muros, vallados, cercas, deportación y legislaciones que atentan contra libertades religiosas o de culto. Las distancias más cortas, los tiempos más rápidos y la mayor información, como ya señalamos, son factores fundamentales para promover la migración. También las guerras más focalizadas, diferentes a las antiguas guerras regionales, hacen del movimiento migratorio uno de los principales elementos. Lo cierto es que, según datos de las Naciones Unidas, mientras que en 1995 los migrantes representaban el 2,8% de la población mundial, hoy representan ya el 3,5%, con una población mundial casi un 40% por encima de la de entonces. Se calcula que aproximadamente 272 millones de personas no habitan en su país natal, de las cuales 80 millones fueron desplazadas a la fuerza. Debemos también tener en consideración acaso millones no calculados, ciudadanos curiosos del mundo que, con costos de desplazamiento inferiores, se aventuran en la búsqueda de nuevas oportunidades. Evidentemente, todo este desplazamiento masivo, con su caso más representativo en los refugiados de guerras civiles locales, significan también un nuevo reto para la representación de la ciudadanía del Estado-nación.

Medioambiente

El tercer elemento a considerar es la cuestión del medioambiente. Hacia el año 2005, miles de argentinos y uruguayos, llevaron adelante el corte y la toma del puente internacional Fray Bentos-Gualeguaychú, en protesta por la instalación de la pastera Botnia a orillas del río Uruguay.

Entonces, los gobiernos de Argentina y Uruguay se encontraron en un conflicto de carácter internacional, con informes ambientales distintos, sobre una industria que, si bien se ubicaba en territorio uruguayo, se podían ver afectadas aguas internacionales. Mucho más recientemente, una amplia campaña de preocupación giró en torno a los incendios en el Amazonas. Según diversas revistas científicas, el Amazonas produce el 20% del oxígeno del mundo. La pregunta que surge, entonces, es si la destrucción de estos bosques es un problema nacional de Brasil o es un problema del mundo. Podríamos afirmar que las cuestiones ambientales configuran otro de los problemas que se constituyen recién en actuales para la ciudadanía, y que muy probablemente sea una demanda en crecimiento de cara al futuro.

Tecnología sin patria

El último elemento de cambio trascendental es la tecnología sin patria. La empresa argentina más grande es Mercado Libre, con su modesto valor de 60.000 millones de dólares. Mercado Libre «es argentina». Sin embargo, cotiza en Wall Street, su centro de distribución aérea opera en Brasil y su fundador mudó su domicilio fiscal y tributario a Uruguay. ¿Y qué hay con Google? Por minuto, se realizan en el mundo 4.497.420 búsquedas en Google, lo que lo convierte en el más utilizado en la República Argentina y en Latinoamérica en general. Seguramente se pensaría que entonces ha de tener miles de empleados. Sin embargo, solo genera 260 puestos de trabajo en el país. La utilización de los servicios de Google es altísima, pero la amplia mayoría de los tributos sobre los ingresos generados por o desde la Argentina no son aplicados en la Argentina, sino en su casa matriz, en Estados Unidos. El mundo tendrá cada vez más tecnología, que permitirá ir hacia compañías cuyos productos funcionen a la distancia, y los tributos abonados por estas serán, posiblemente, cada vez más, pero en menor cantidad de lugares. De esta forma, habrá un desequilibrio, ya no en los términos clásicos comerciales de importaciones vs. exportaciones, sino más bien de usuarios vs. compañías. Naturalmente, aquellos países que concentran una gran cantidad

de compañías productoras de contenidos querrán un mundo cada vez más abierto. Sin embargo, en otros países habrá solo usuarios, que no generarán ni riqueza ni tributos. Así como Google, podríamos pensar en Netflix y Amazon, entre otros. Según el Banco Mundial, hace 20 años los teléfonos móviles apenas circulaban entre las élites, mientras que hoy hay más cantidad de líneas de telefonía móvil que seres humanos en el mundo. Por otra parte, hace sólo 20 años, apenas el 5% de la población tenía conectividad a internet, mientras que hoy 1 de cada 2 personas tiene acceso.

Hemos visto así, con casos concretos, cómo cambió el mundo y, con él, las demandas y las problemáticas ciudadanas. Sin embargo, lo que no ha cambiado a igual ritmo son las anacrónicas estructuras de gobernanza, que no son capaces de dar respuesta a estas nuevas preocupaciones. Tampoco cambiaron las dinámicas políticas por las que la ciudadanía elige cómo debe ser esa gobernanza.

El Estado-nación

La respuesta inmediata de la mayoría de los países a la pandemia fue el cierre de fronteras y las cuarentenas, los mismos mecanismos del siglo XVI, evidentemente anacrónicos y sin demasiada certeza de su efectividad. Por otra parte, y a la espera de la vacuna, surgen varios interrogantes. ¿Cuánto tiempo se puede vivir así? ¿Tiene la economía mundial la capacidad de resistir? ¿Cuándo ocurrirá una nueva pandemia? ¿Cuán útiles resultan las medidas si en cada país son tomadas en tiempos y magnitudes distintas? Esto pone de manifiesto la incapacidad que tienen las estructuras de Estados montados en el siglo XIX para lidiar con problemas del siglo XXI o, en otras palabras, las limitaciones del Estado-nación. Nuevas y complejas problemáticas y desafíos se sumaron al mundo contemporáneo. Con estos, las demandas de la ciudadanía y los intereses también variaron. Lo que no ha cambiado a igual ritmo son las colosales estructuras estatales, que conservan los mismos mecanismos de los tiempos pasados.

Los partidos políticos

Por definición, los partidos políticos son asociaciones creadas para promover la participación ciudadana en una democracia y constituyen el mecanismo para integrar la representación de las instituciones de gobierno. Son también la forma fundamental de acceso legítimo a la búsqueda de representación para el ejercicio del poder. Así como existen distintos poderes (electivos, el legislativo y el ejecutivo) y distintos niveles (nacional, provincial o departamental y municipal), cabe preguntarse cómo pueden esos poderes, establecidos de una forma estática, sobrevivir a tiempos terriblemente dinámicos. Pensemos, por ejemplo, en el manejo de la gestión de crisis que generó la pandemia. La misma es manejada íntegramente por el Ejecutivo, como si fuera un estado de excepción en una guerra, sin haber sido declarados ni el estado de excepción ni una guerra. Sin embargo, la amplia mayoría de la ciudadanía (y sus representantes) dieron en principio vía libre para gestionar la crisis, posiblemente comprendiendo la velocidad de los cambios y las urgencias pertinentes. En cualquiera de las décadas pasadas la posguerra, el rechazo a tal concentración de poder hubiera sido prácticamente unánime. Sin embargo, encontró en este contexto una parcial aceptación social. Así también, los gobiernos municipales se convirtieron en los grandes protagonistas, tanto por sus falencias e incapacidad de atención sanitaria como por sus rápidas y decisivas medidas a la hora de aislar el virus. Fueron los alcaldes los primeros en reaccionar con sus limitadas herramientas, en algunos casos pareciendo más señores feudales que guarecían su ciudadela que meras autonomías locales. Pero fueron, en definitiva, a los que más se les reclamó y más se los respaldó, sobre todo por fuera de los grandes centros urbanos. Lo cierto es que en la era de la tecnología y con tantos recursos virtuales, tampoco las vetustas estructuras partidarias han cambiado. En la Argentina, por caso, ni siquiera es posible afiliarse a un partido político vía online.

Del sistema de elección

Si hay algo que verdaderamente ha destruido todo vínculo de representación entre el representante y el representado es el arcaico sistema electoral. En la Argentina, la población debe elegir una vez cada dos años, de manera obligatoria, en al menos dos elecciones por año —en caso de balotaje presidencial tres—, a menudo poniendo una papeleta de cinco, seis o siete cuerpos, con largos listados de nombres, de los cuales generalmente solo pueden memorizarse dos o tres.

Las costosísimas campañas electorales exponen poco o nada acerca de los programas de gobierno. Los debates, cuando ocurren, no permiten dilucidar las diferentes ideas. Debemos ir hacia un sistema que permita reconectar al elector con su candidato o que, al menos, no lo arroje a la imposibilidad absoluta de discernimiento. Son estos problemas los que habilitan luego, por izquierda y por derecha, a que personalidades extremas o disruptivas se presenten como la nueva política, aunque al tiempo reproduzcan las mismas prácticas. El mayor problema de esta lógica es que lo nuevo y lo viejo no terminan siendo las ideas, sino las formas. Decir las cosas de una determinada manera, o decir cosas de una manera extravagante o disruptiva, resulta mucho más valioso que las propias ideas que representan en sí. El sistema de elección es antiintuitivo; no facilita ni invita al votante a informarse o interesarse por aquello que está votando, y el mayor problema es que luego no tiene a quién reclamarle por no haber cumplido. ¿Quién hizo, verdaderamente, la promesa? O, más bien, ¿qué sostenía verdaderamente?

La movilización social

Me tomo la licencia de incluir en los mecanismos de gobernanza y dinámicas políticas la movilización social. Es que, en definitiva, es un mecanismo previsto en los sistemas democráticos (el paro o las manifestaciones)

cuando todos los demás mecanismos para llamar la atención del gobernante fallaron. Podemos ver, así, cómo, en distintos países con democracias desarrolladas, proliferan grandes movilizaciones sociales de indignados con la situación del país. Grandes manifestaciones en torno a la exigencia de «democracia real», como las que ocurrieron en España en 2010, mostraron el hartazgo con los partidos políticos tradicionales, corrompidos y alienados, y fueron el germen de los dos partidos más extremos de España en los últimos cincuenta años: *Vox*, de extrema derecha, y *Podemos*, de extrema izquierda. La ciudadanía busca que su voz se vea representada en tanto la política no da respuesta a sus demandas. Aunque se distingue de todos los demás porque denota cuando el hartazgo con el sistema llega a su límite, la movilización social no resulta, ni de cerca, innovadora o *aggiornada*. Y si bien responde a una lógica ciudadana autoconvocada espontánea, parece ridículo tener que recurrir a un mecanismo tan antiguo.

En definitiva, los problemas cambiaron, pero las formas de participación política y los organismos de gobernanza no. Parece lógico, entonces, que las democracias atraviesen la crisis de representación que están atravesando; que los partidos políticos tradicionales estén siendo cuestionados; que haya una creciente desconfianza sobre las estructuras gubernamentales; y que ocurran cada vez más movilizaciones como mecanismo de denuncia y participación política. La pregunta que surge, es ¿cuál debería ser el siguiente paso? Posiblemente debamos pensar en nuevas formas de gobernanza que les permitan a los representantes responder a las nuevas demandas sociales. Para ello, resulta pertinente lo planteado por el sociólogo Robert Nisbet en su elaboración de las ideas-elementos, quien señala que vivimos en un mundo cada vez más colectivo y preciso al mismo tiempo. Colectivo porque el proceso de globalización se vuelve común en todo el mundo, con costumbres parecidas en todos lados, pero al mismo tiempo, preciso, porque la especificidad de los problemas, gustos, creencias y necesidades se ha vuelto más única en cada pequeña comunidad y en cada

persona. Ejemplo cotidiano de esto es nuestra alimentación: mientras que hoy en cualquier punto de Occidente podemos comer comida india o árabe, han florecido por doquier restaurantes veganos, vegetarianos, con oferta para celíacos o intolerantes a la lactosa. Colectivos y precisos al mismo tiempo. ¿Cómo sería la tesis de Nisbet planteada en términos gubernamentales? Probablemente, el limitado Estado-nación debería delegar facultades en niveles superiores por un lado y, simultáneamente, en niveles inferiores por el otro lado; organismos más colectivos y organismos más particulares.

Nuevas estructuras supranacionales

Debemos, entonces, reflexionar sobre la necesidad de órganos de decisión regionales y mundiales, ágiles y de acción directa. La mayoría de las instancias internacionales hoy existentes carecen de capacidad de respuesta rápida para la gestión de crisis supranacionales. El coronavirus no es un problema de la globalización, sino un problema global. Sin dudas, la solución no es sencilla, pero tiene un comienzo: a problemas globales debemos plantear respuestas globales, y no olvidar que, a pesar del impacto tanto humano como material, nunca antes en la historia de la humanidad habíamos estado tan preparados para afrontar los desafíos que tenemos por delante, en gran parte gracias a la cooperación.

La Unión Europea nos da una primera aproximación a lo que podría ser una transición de antiguas a nuevas estructuras: una moneda común, un pasaporte con validez común, un trámite migratorio único y una instancia de gobernanza supranacional. Cuando todo parecía tener sentido, ocurrió el Brexit. Y si bien podríamos señalar que nunca la isla que es Gran Bretaña estuvo del todo incorporada, nada nos impide pensar en nuevas contramarchas. En favor de pensar que la UE tiene más futuro que pasado, cabe señalar que la mayoría de los jóvenes británicos votaron a favor de continuar en la UE, mientras que fueron las generaciones de mayor edad

las que mayoritariamente eligieron la salida. Las pandemias no serán nuestro único problema: ¿cómo haremos con la inteligencia artificial, los ciberataques, los delitos transnacionales o los nuevos desafíos medioambientales? Hacen falta nuevas herramientas, que superen las limitaciones que aún se plantean, para afrontar los problemas del nuevo mundo en el que vivimos.

Nuevas estructuras de cercanía

Pero así como debemos pensar en colectivizar, también debemos pensar en individualizar. Hace falta pensar en órganos de decisión más directos y cercanos, donde la ciudadanía vea resuelta su demanda más inmediata. A menudo los órganos municipales tienen pocas o casi nulas competencias, más allá de lo que atañe al espacio público. Aun en estos, ve seriamente limitadas sus posibilidades en función de los fondos que le son provistos, a menudo de maneras discrecionales. El siglo XXI nos exige repensar también estas estructuras, aun desde su concepción más fundamental. Deben transformarse en estructuras dinámicas, capaces de resolver ágilmente las demandas más inmediatas. Para ello, debe encararse una renovación de la autonomía municipal, que permita generar una sana competencia entre las ciudades que decidan elevar la calidad de vida de sus ciudadanos. Una vez más, la pandemia ha dejado al descubierto un profundo problema histórico en nuestro país, que es el demográfico: el 80% de la población habita en el 1% del territorio. En este sentido, hay mucho para incorporar del sistema norteamericano, que permite la proliferación de centros urbanos a partir de decisiones estratégicas de promoción y crecimiento de los estados.

En conclusión

Es posible pensar que el proceso de gobernanza de una ciudadanía del siglo XXI requerirá tanto nuevas estructuras supranacionales para los problemas del nuevo milenio, que superan las antiguas fronteras, como

estructuras más cercanas, acaso las municipales, con mayor poder que nunca. En otras palabras, debemos plantear que la crisis de representación, que se ve cristalizada en una polarización de las propuestas políticas, encuentran acaso su origen en una ciudadanía que no está viendo resuelta sus demandas, no solo de gestión sino también —y quizás aún más importante— en términos de participación política, no tanto quizás por la incapacidad de los partidos y dirigentes políticos para brindar nuevas respuestas a los nuevos desafíos, sino más bien por las anacrónicas herramientas de poder que estos se disponen a utilizar. La verdad es que aún son más los interrogantes que las certezas; pero, sin duda, debemos esperar grandes cambios en los sistemas políticos venideros. Si algo nos deja claro la modernidad es que a toda actividad le llega su Uber. ¿Le llegará también a la política?

ABRIR PARA CONFIAR

HERRAMIENTAS INNOVADORAS PARA LOS GOBIERNOS

JUAN MARTÍN VILA⁵

Introducción

El concepto de «gobierno abierto» tomó fuerza entre 2010 y 2011, cuando Obama lanzó un memorándum y en la Asamblea General de la ONU lanzaron la Alianza para el Gobierno Abierto. El objetivo de instalar esta agenda se debe al surgimiento de ciertas crisis de gobernabilidad y falta de confianza en el sistema democrático. El gobierno abierto busca la forma de acercar a los ciudadanos a las decisiones y servicios que el gobierno debe dar, mejorar la transparencia y derrotar la corrupción y trabajar colaborativamente entre gobiernos y otras entidades, para dar las soluciones que los ciudadanos reclaman. La sociedad viene avanzando a grandes

5 Juan Martín Vila es politólogo. Actualmente es Head of Digital Transformation en EVM, España. Magíster en Políticas Públicas del Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid. Anteriormente fue director general de Calidad Institucional y Gobierno Abierto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y jefe de Gabinete de la Subsecretaría de Gobierno Abierto e Innovación Pública de Argentina. Docente de la Escuela Superior de Gobierno de la Universidad Austral y del Instituto Tecnológico de Buenos Aires. Docente invitado de la Universidad Panamericana (México), Universidad Nacional San Juan Bosco (Chubut) y el Instituto Universitario Ortega y Gasset (Madrid).

LinkedIn: <https://www.linkedin.com/in/juanmartinvila/>

Twitter: @juanmvila

velocidades y, con ello, también cambian las necesidades y problemas que las mismas afrontan. Los gobiernos no tienen ni saben todas las soluciones, además de que la adaptación al cambio por parte de los Estados suele ser más lenta que los reclamos de la sociedad o las transformaciones del sector privado. Las soluciones del siglo XXI deben incluir la experiencia y aportes de los ciudadanos, a los datos como evidencia, a la colaboración de más de un actor gubernamental y/o privado que esté involucrado y, sin lugar a dudas, transparencia en la toma de decisiones. Todo este conjunto de soluciones a problemas ciudadanos hace al gobierno abierto.

El desafío está en cómo los gobiernos hacen carne esto: con qué herramientas, cómo se convence a los gobernantes de que, a pesar de haber sido votados, tienen que consultar a la ciudadanía y que el principio está en encontrar las mejores soluciones a los problemas existentes, para los que no tienen la respuesta, sino que generalmente atacan síntomas y no las causas, y que no hay mejor conocedor de las causas o los problemas que el usuario, que es quien vive o sufre la burocracia propuesta por un funcionario detrás de un escritorio. Los funcionarios toman decisiones o buscan soluciones que les queden cómodas a ellos, pero en ese proceso no piensan en cómo le afecta al usuario.

Gobierno abierto

En 2009, Barack Obama envió un memorando a toda su administración pública, donde instaba a ser un gobierno abierto, apalancado en los pilares de la participación ciudadana, la transparencia y la colaboración. Este fue, quizás, el hito que popularizó y estableció este nuevo concepto.

No es menor que el presidente de Estados Unidos empuje y posicione una agenda, pero, en realidad, el término gobierno abierto ya había sido utilizado en los años setenta en el Reino Unido; y si analizamos su concepción y los pilares sobre los que se sostiene, no está alejado de los

principios fundamentales de la democracia. Quizás la cuestión está en la evolución e involución del sistema democrático moderno, la democracia liberal, desde su creación allá por 1770, cuyos principales hitos son la independencia de los Estados Unidos y la Revolución Francesa. Solo con revisar los últimos años, la democracia tuvo grandes crisis a nivel mundial, desde el 2001 en Argentina, los indignados de España en 2009, todo el proceso de la Primavera Árabe, Brasil 2013, los Chalecos Amarillos en Francia en 2018, Chile en 2019. Sin lugar a dudas estas, crisis tienen múltiples factores, pero la falta de confianza en los gobernantes y la falta de efectividad de las políticas públicas para resolver los problemas de los ciudadanos fueron grandes detonantes. Hay tanta distancia entre la dirigencia/élite política y los ciudadanos, que los problemas que sufren estos últimos están lejos de los primeros. Los funcionarios públicos toman decisiones sobre posibles soluciones a los problemas ciudadanos sin tener en cuenta al usuario o destinatario final. No tenerlo en cuenta hace que, muchas veces, las soluciones que se proponen no vayan a resolver el problema que el usuario tiene. Son soluciones propuestas por conveniencia, negligencia o capricho. Primero hay que entender el problema y después buscar las soluciones, salir del escritorio y analizar con todos los actores involucrados las posibles soluciones, pasar por etapas de ideación y prototipar la solución, para luego testearla. Una etapa de ideación implica buscar posibles soluciones. Una herramienta clásica para esta etapa es el *brain storming*. Después de tener ideas para posibles soluciones, se arma el prototipo. El prototipo es una prueba de concepto de la solución ideada, de bajo costo y fácil implementación. Si el prototipo supera el testeado y es aprobado, se escala el desarrollo del mismo y se agregan las posibles mejoras que se encuentren después de esa primera iteración. De esta forma se atacará la causa y no los síntomas, se tendrán soluciones efectivas y los ciudadanos estarán satisfechos porque las mismas los tuvieron como centro de la respuesta. Es por eso que un gobierno abierto puede ayudar

sobremana a la dirigencia política a dar mejores soluciones a los ciudadanos y, por ende, evitar crisis de legitimidad de la democracia. Pero para eso hay que ceder la totalidad del poder, animarse a innovar y ser transparentes.

A nivel mundial son varios los gobiernos y entidades que vienen empujando por el fortalecimiento del gobierno abierto como modelo para mejorar los actuales sistemas democráticos y generar mejores servicios públicos. En 2010, durante la Asamblea General de las Naciones Unidas, ocho países decidieron lanzar y fundar la Alianza para el Gobierno Abierto, también conocida como OGP por sus siglas en inglés. Hoy, en esta Alianza participan 78 gobiernos nacionales y 76 gobiernos locales. Cada miembro debe elaborar un plan de acción con compromisos vinculados a la temática, para ser cumplidos en un plazo de dos años. Los compromisos deben ser cocreados con la ciudadanía y la sociedad civil, y presentados con el aval de estos. La OGP ha marcado siempre que para hablar de gobierno abierto hacen falta las dos partes: el gobierno y la sociedad civil. Por eso su Comité Directivo está compuesto por igual cantidad de miembros de países y de la sociedad civil, con una copresidencia, que para el 2020/2021 está compuesta por el gobierno de Corea del Sur y María Barón, de Directorio Legislativo, que es una organización de la sociedad civil que vigila la actividad legislativa en Argentina y se amplió a todo el continente americano en los últimos años.

Los tres pilares por los que se hizo conocido el gobierno abierto son la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración. Pero no todos, en la teoría, coinciden en ponerlos como los ejes principales. Algunos otros agregan la rendición de cuentas, la innovación o los datos abiertos. Sin lugar a dudas, todas son piezas y herramientas fundamentales para alcanzar nuestro objetivo, que es una democracia sensible a las necesidades de los ciudadanos, que los haga parte en la búsqueda de la solución de los problemas.



FUENTE: ARMEL LE COZ Y CYRIL LAGE, [HTTP://DEMOCRATIEOUVERTE.ORG/ARCHIVO](http://democratieouverte.org/archivo)

Participación ciudadana

Hay múltiples formas de establecer mecanismos de participación ciudadana. Lo importante es definir una metodología y saber cuáles son los objetivos que se buscan. Puede ser un referéndum, también conocido como plebiscito o consulta pública, herramienta que suele estar contemplada en la mayoría de las constituciones, pero que genera un gasto y logística altos, y puede resultar muy desgastante para la ciudadanía. En Argentina se utilizó esta herramienta en 1984, para que la ciudadanía aceptara o rechazara el acuerdo de paz con Chile en relación con el conflicto del Canal de Beagle. O, por ejemplo, recientemente, en Italia, se utilizó para reducir en un tercio la cantidad de representantes en ambas cámaras del Parlamento. Y en octubre de 2020, en Chile, se llevó a cabo un referéndum, como resultado de las movilizaciones sociales, a fin de votar por sí o no a una reforma constitucional.

Otra práctica muy conocida son los presupuestos participativos. En Porto Alegre se empezó a utilizar esta herramienta de participación en 1989, pero en la Argentina recién se registró una actividad como esta en 2001, en Rosario. En nuestro país existe la RAPP, que es la Red Argentina de Presupuesto Participativo, una organización compuesta por entidades de la sociedad civil y gobiernos, y busca llevar esta práctica a nuevas ciudades. Sin lugar a dudas, una práctica como esta tiene un impacto e involucramiento ciudadano muy alto cuando se trata de un gobierno local, ya que el efecto de las decisiones estará vinculado al día a día de los vecinos. Las TIC y la transformación digital también han impactado en los presupuestos participativos; hay diversas plataformas e iniciativas que dan cuenta de eso. En el nivel de las experiencias de ciudades se puede destacar BA Elige, Decidim.Barcelona o Decide Madrid. Algunas de las plataformas que suelen usarse, todas de código libre, son Decidim, Consul o Democracy.os, esta última desarrollada por una organización de la sociedad civil argentina.

La clave de la participación ciudadana pasa por cómo y para qué involucramos al ciudadano. El SantaLab, área de gobierno abierto e innovación de la provincia de Santa Fe que funcionó entre 2015 y 2019, recalca que se necesita superar la fase de «decidir con» para comenzar a «hacer con» la ciudadanía. Es decir, hacerla parte del proceso de innovación para encontrar esas soluciones. Hay muchos casos de maquillaje de participación ciudadana, que consiste en dar lugar a los ciudadanos para elegir entre dos o tres propuestas ya preconfiguradas o elegir el nombre de una plaza o una escuela hacen a la participación ciudadana. Eso puede considerarse, a lo sumo, una consulta ciudadana, pero no respeta el espíritu actual de hacer con los ciudadanos y usar su experiencia para resolver el problema. Los Laboratorios de Gobierno surgieron en los últimos años como espacios de experimentación junto a los ciudadanos, donde a través de distintas metodologías ágiles, como Lean Startup, Design Thinking o la utilización

de un Canvas, se abordan las problemáticas públicas. El problema era que siempre se utilizaban las mismas soluciones erróneas para los mismos problemas de siempre. Lo que busca un «laboratorio de innovación pública» es abordar los problemas con nuevas miradas. El LabGobAr, Laboratorio de Innovación del Gobierno Argentino, desarrolló en 2017 varios kits de innovación pública muy interesantes para ser utilizados por cualquier funcionario que esté dispuesto a salir de la comodidad y buscar nuevas soluciones a los malditos problemas de siempre.

Otra herramienta sumamente innovadora en materia de participación ciudadana y aún prácticamente inexplorada en Argentina o Latinoamérica es la «democracia por sorteo». El objetivo es incluir ciudadanos de forma aleatoria y representativa, en grupo, para que tomen decisiones de políticas públicas. Esta herramienta es tan innovadora como disruptiva, y viene a buscar una alternativa al deterioro de la confianza en la dirigencia política y en las instituciones de la democracia por parte de los ciudadanos. La democracia por sorteo era el mecanismo utilizado por la democracia ateniense hace miles de años, pero recién se volvió a utilizar esta clase de mecanismos a partir de la década del 70, y se han aplicado en varios gobiernos nacionales o locales. Se suele utilizar para tratar temas complejos y, de esta forma, ganar legitimidad y representatividad plural de los ciudadanos al momento de tomar la decisión. Se tiene que definir una muestra aleatoria de la población en cuestión en términos de género, edad, localización geográfica; se pueden sumar estudios y empleos, entre otras. Se tiene que establecer un reglamento y procedimiento con los cuales trabajará esta asamblea ciudadana. Puede ser permanente o por temática, vinculante o no vinculante; se puede establecer un viático o contrapartida económica por participar. Tras ser seleccionados, el objetivo es que los ciudadanos sorteados puedan tener instancias de deliberación en conjunto, presentaciones y exposiciones por parte de especialistas e informarse sobre la temática en cuestión hasta el momento de tomar la decisión. De esta forma, se desconcentra el poder que tienen los

políticos, los partidos políticos y los grandes grupos de interés, y se distribuye entre ciudadanos. En 2019, Francia ha conformado una asamblea de 150 ciudadanos para buscar soluciones al cambio climático. El objetivo fijado era «definir una serie de medidas que (permitan) alcanzar una reducción de al menos un 40% de las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2030 (respecto a 1990) en un espíritu de justicia social». Suecia tuvo una iniciativa similar en 2014 y en el Reino Unido participaron 108 británicos de la Asamblea Climática UK, donde le solicitaron al primer ministro Boris Johnson que aprovechara la oportunidad generada por la pandemia del coronavirus para cambiar cómo funciona la economía y los hábitos, y así potenciar una agenda verde.

Transparencia

Por momentos me resulta inentendible tener que defender la transparencia y cómo escasea en los gobiernos. Cuando hablamos de transparencia, podemos hablar de dos actitudes por parte de los gobiernos: una actitud pasiva y otra activa.

La transparencia pasiva se da cuando un ciudadano o un actor externo al gobierno le solicita a este algún tipo de información puntual. Se suele mecanizar a través de leyes de acceso a la información, el cual es considerado un derecho humano en el artículo 19 de la Declaración Universal de los DDHH de 1948. Argentina recién tuvo su Ley de Acceso a la Información Pública en 2016 y la Organización de Estados Americanos (OEA) tiene un amplio documento de recomendaciones en la materia.

Por otro lado, tenemos la transparencia activa, que es aquella que el gobierno facilita proactivamente. Al momento de hablar de transparencia activa, la referencia pasa por los datos abiertos. La Carta Internacional de los Datos Abiertos (Open Data Charter) los define de la siguiente manera: «Datos abiertos son datos digitales que son puestos a disposición con las

características técnicas y jurídicas necesarias para que puedan ser usados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar». Los datos abiertos surgen de la corriente del código abierto y las licencias abiertas. El objetivo es fomentar la reutilización para generar valor. Pueden ser provistos por distintos actores, por eso es importante distinguir que cuando son datos públicos, son datos públicos abiertos. Tim Berners-Lee estableció una guía de calidad de datos abiertos, donde se va desde la publicación de la información en pdf a la linked data. Para un gobierno, un nivel aceptable y conveniente está en publicar sus datos en un nivel de estrella tres, que hace referencia, sobre todo, a que la información sea publicada en formatos no propietarios.

Pero los datos abiertos no hacen solo a la transparencia, tienen que ver también con el desarrollo económico y con las investigaciones académicas, por ejemplo. Son muchas las empresas que basan su modelo de negocios en datos abiertos o que los usan como insumo para poder mejorar sus prestaciones. Algunos casos de empresas son Google, Waze, Properati, Acindar, Kellogg, mismo la Comunidad Europea ha apoyado económicamente al Open Data Institute (ODI) para que incube emprendedores con negocios basados en datos abiertos.

Los datos son un recurso muy valioso hoy en día, y son uno de los insumos principales de los procesos de transformación digital que está viviendo nuestra sociedad en la ya establecida economía digital o revolución 4.0. Es por eso que los gobiernos deben entender el dato como un recurso esencial no sólo para ser abiertos, sino también para tener políticas públicas basadas en evidencia. Tener una gobernanza de datos adecuada, donde el ciclo de vida del dato esté asegurado desde su generación, pasando por su privacidad y seguridad, hasta su reutilización, es mandatario para cualquier gobierno que quiera usar evidencia. Los *chief data officer* están de moda tanto en el sector privado como en el público. El *Informe de Herramientas Digitales para Ciudades (Digital City Tools)* de Bloomberg

Associates destaca 30 ciudades líderes en el mundo, y todas tienen un *chief data officer*. La ciudad de Buenos Aires instaló una Oficina de Datos en 2019, dentro de la Secretaría de Transformación Digital, que tiene como objetivo delinear la estrategia de gobernanza de datos, asegurar la calidad, privacidad, seguridad e intercambio de datos y potencializar su uso desarrollando nuevas soluciones y herramientas a través del *big data* y la inteligencia artificial.

DATOS PÚBLICOS	DATOS ABIERTOS	DATOS PÚBLICOS ABIERTOS
Son los datos que tiene la Administración Pública. No todos pueden ser abiertos debido a resguardos específicos de leyes o normas.	Datos que se abren para ser reutilizados por cualquiera y generar investigaciones, desarrollos y nuevos productos.	Son los datos públicos disponibles para ser reutilizados.

Colaboración

En cuanto a la colaboración, uno de los principales conceptos que marca el gráfico desarrollado por Le Coz y Lage es el de derribar los silos de la administración pública. Todos los que han sido parte o han interactuado con la misma seguramente se habrán dado cuenta de que, en la mayoría de los casos, las diversas áreas de gobierno no dialogan entre sí. No importa si son parte del mismo ministerio o secretaría, cada equipo trabaja de forma autónoma, sin relacionarse con los demás. Esto genera dos problemas. El primero es que ninguna problemática que hoy tenga que solucionar el gobierno puede ser abordada por un área de forma autónoma. Es decir, los problemas actuales son todos complejos y multicausales; cualquier respuesta dada unilateralmente por una dirección, o incluso por

un ministerio, no tendrá los resultados esperados o necesarios. Por ejemplo, en relación con la deserción escolar, sin lugar a dudas el Ministerio de Educación tendrá un lugar preponderante, pero muchas otras áreas deberían intervenir para facilitar la mejor política pública, como por ejemplo, Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Trabajo, Transporte, entre otras. El otro problema que genera esta tendencia a trabajar en forma de silos es cuando el ciudadano tiene que interactuar con el Estado y este no actúa de forma integrada. Por ejemplo, para solicitar un permiso de obra, seguramente debe intervenir más de un área la interviniente. Si cada una se comporta de manera autónoma, sin ordenar y organizar una atención dirigida y centrada en el ciudadano, lo único que genera es un trámite más complicado, lento y burocrático, donde muchas veces el ciudadano tiene que llevar papeles de una oficina de gobierno a otra oficina en el piso de abajo.

La colaboración no se refiere solamente a romper los silos dentro del Estado, sino también al trabajo entre gobiernos de distinto nivel, a fin de poder solucionar los problemas. Los problemas a los que se enfrenta el ciudadano o los servicios que este recibe, hay que mejorarlos. Y desde la óptica del ciudadano no importa si este servicio o problema es de injerencia nacional, provincial o municipal, por ende es crucial que exista una coordinación entre distintos niveles de gobierno. Por otro lado, también entran en juego el sector privado, los sindicatos, las organizaciones de la sociedad civil, a fin de generar escenarios colaborativos para tener mejores resultados.

GovTech

Esta es, sin lugar a dudas, una agenda emergente en Latinoamérica, pero que en los EEUU, Europa, Israel y Asia viene funcionando hace un tiempo. Las GovTech son las empresas o *startups* dedicadas a desarrollar soluciones tecnológicas orientadas a servicios públicos o la administración

pública. El objetivo principal de las GovTech es acompañar y apalancar la transformación digital del Estado. Son necesarias debido a que el Estado es, ante todo, un actor burocrático y grande, al cual le cuesta agilizar los cambios que esta era demanda. Además, la especialización que van logrando estos actores en distintas temáticas es fundamental, por su escalabilidad y capacidad de replicación, lo que no solo abarata costos, sino que permite aprender y optimizar de cada una de las distintas iteraciones.

Las GovTech basan sus soluciones, ante todo, en el uso de la nube, el software as a service, los datos y la inteligencia artificial, entre otros. Muchas veces el problema también reside en las formas de contratación del Estado, porque, por un lado, es muy burocrático y complejo para una *startup* aplicarlas; pero, además, porque los pliegos suelen licitar o solicitar una solución a un problema ya definido. Como vimos antes, la definición del problema es, sin lugar a dudas, el gran problema de la administración pública. Indudablemente, sería mucho más eficaz y eficiente el resultado si se involucra al proveedor, en este caso la GovTech, en la definición del problema y en qué producto es necesario. No todas las áreas de gobierno tienen especialistas en tecnología, y el *expertise* de estos actores puede resultar fundamental. Aunque también puede existir el vicio y el oportunismo de querer vender un enlatado, sin ánimo de atravesar una etapa de inmersión y descubrimiento de la necesidad puntual a la problemática existente.

Las GovTechs están llamadas a ser el brazo productivo de muchas de las políticas o cuestiones repasadas en este ensayo. Se trata de promover soluciones para los ciudadanos y el Estado, para dar mejores servicios en la era digital, teniendo al ciudadano como centro y nutrir las soluciones con las experiencias de los mismos; ser ágiles al momento de describir y señalar los problemas a abordar, usar datos y fomentar la transparencia.

En Colombia crearon MiLab, un espacio de aceleración y colaboración con las GovTechs locales, a fin de poder encontrar soluciones a los

problemas definidos en conjunto con la ciudadanía. Esta iniciativa ha promovido el desarrollo de esa industria en el país, pero además agilizó la tan ansiada transformación digital. No es casualidad que ese país esté tercero en el ranking de gobierno digital de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), una entidad que tiene países adherentes y que promueve mejoras en políticas públicas para mejorar el desarrollo. En España existe el GovTechLab, una iniciativa del IE Business School, una de las universidades más prestigiosas de Europa, que trabaja en conjunto con la Comunidad de Madrid y los ayuntamientos en encontrar soluciones. Incuban *startups* y desarrollan distintos programas de formación dedicados a emprendedores y a funcionarios de gobierno. La CAF, un banco de cooperación multilateral con injerencia en Latinoamérica, ha desarrollado el primer índice GovTech de la región, que mide el uso de soluciones digitales en el sector público y el grado de madurez de los emprendimientos innovadores que aportan valor a la gestión de los gobiernos. El estudio realizado por la CAF analiza siete ejes claves para el desarrollo de esta agenda en los países de Iberoamérica, a saber: entorno de innovación, entorno digital, entorno industrial, entorno de políticas, gobierno digital, marcos de contratación y cultura de contratación. El apoyo de los gobiernos resultará clave para generar un ecosistema GovTech, que a su vez prestará servicios al Estado para modernizarlo y agilizar los procesos.

Código abierto

El código abierto, también conocido como *open source*, es un modelo de desarrollo de *software* basado en la colaboración abierta. Se enfoca más en los beneficios prácticos que en cuestiones éticas o de libertad, que tanto se destacan en el *software* libre. La idea es que cualquier persona puede acceder al código y modificarlo para crear nuevas extensiones. Hay casos

mundialmente conocidos, como el de Linux o el de Android. En ambos casos, las empresas desarrolladoras de estos códigos, Red Hat y Google, han apostado a abrir el código y que puedan desarrollarse soluciones, parches, mejoras, aplicaciones, entre otros.

La adopción de políticas de código abierto puede generar grandes beneficios para la administración pública, no solo en sus costos, sino en la agilidad y velocidad. No se trata tanto de obligar o establecer por ley el uso de *software* en código abierto, sino, también, de que todos los desarrollos digitales hechos por el gobierno se establezcan bajo un régimen de código abierto, a fin de que puedan ser reutilizados por otros gobiernos. De esta forma, se promueve la coloración tan ansiada y promulgada por el gobierno abierto, pero también apunta a lograr mejores servicios a los ciudadanos, utilizando herramientas que ya fueron probadas y utilizadas, corriendo la curva de aprendizaje y permitiendo espacio para la innovación y mejoras en el código existente. Incluso las *GovTechs* se verían ampliamente beneficiadas con esta agenda, ya que las soluciones que deberían instalar y trabajar podrían adaptarse rápidamente.

Hay varias experiencias para destacar vinculadas al uso de código abierto. Una es la plataforma Consul, ya mencionada anteriormente, y que es utilizada para procesos de participación ciudadana digital. Consul es utilizada por el Gobierno de Madrid en su plataforma Decide Madrid y por la Ciudad de Buenos Aires en BA Elige, entre varias iniciativas. Otro desarrollo en código abierto es BA Obras, una plataforma que desarrolló el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, para transparentar toda la información vinculada a la obra pública, a fin de rendir cuentas a la ciudadanía. Este desarrollo fue posteriormente implementado por otros ocho gobiernos, gracias a la apertura del código y a una guía de implementación de esta herramienta. Otro producto muy usado por gobiernos y que es de código abierto es el portal de datos C-KAN, uno de los más utilizados en el mundo y que tiene una comunidad muy potente alrededor, que perfecciona y

mejora el código. Asimismo, el gobierno argentino desarrolló una versión de C-KAN llamada Andino, a la cual después el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires le agregó algunas nuevas mejoras. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) tiene una iniciativa llamada Código para el Desarrollo, que tiene como objetivo promover que los gobiernos abran los códigos de los desarrollos que realizan y que otros gobiernos los adopten en caso de necesitar herramientas semejantes. El código abierto está directamente relacionado con el gobierno abierto: un gobierno no será abierto si no piensa en sus soluciones digitales desde una perspectiva colaborativa que fomenta la innovación y el involucramiento de los ciudadanos.

Conclusiones

La agenda del gobierno abierto está entrando en su décimo año. Es muy grande la comunidad internacional que se ha generado alrededor y es muchísimo lo que aún hay para hacer. Sin lugar a dudas, la agenda de gobierno abierto tiene que potenciar y mejorar la calidad democrática de las instituciones, ayudarlas a mejorar su legitimidad y su eficacia y efectividad al momento de dar servicios al ciudadano.

La democracia necesita de transparencia y poner al ciudadano en el centro. Y a su vez, que los gobiernos entiendan que la colaboración en pos de mejorar los servicios y la calidad de vida de las personas es innegociable. La legitimidad de los gobiernos está en caída y la democracia necesita modernizarse en su vínculo con el ciudadano. La tecnología presenta hoy una gran oportunidad, pero también hay otras herramientas de representatividad y cercanía que pueden mejorar la actual situación.

Los datos como evidencia objetiva, la innovación para cambiar y modificar los procesos y la participación ciudadana para añadir la experiencia y expectativas de los usuarios finales son claves al momento generar cambios o nuevas políticas públicas. Hay muchas herramientas que pueden

usarse. Lo importante es empezar de a poco a generar un cambio en la forma en que la administración pública se vincula con el ciudadano para darle servicios y, sin lugar a dudas, tiene que ser con espíritu de apertura.

EL CIUDADANO IDEAL

UN RECORRIDO POR EL PENSAMIENTO POLÍTICO ARGENTINO

SABRINA AJMECHET⁶

¿Cuál es el ciudadano ideal? ¿Ya existe o hay que crearlo? Esta es una pregunta que surgió en la Argentina cuando se estaba constituyendo como Estado-nación y que desveló durante décadas a aquellos preocupados por el futuro del país.

En este breve ensayo, nos proponemos recorrer diferentes respuestas sobre esta cuestión, desde el momento de la sanción de la Constitución Nacional de 1853 hasta mediados del siglo XX. Se trata de un recorrido que nos permitirá conocer las ideas de Alberdi, Sarmiento, Sáenz Peña y Perón, recreando un trayecto que comenzó proponiendo como ideal al individuo abstracto autónomo e independiente y concluyó prefiriendo al elector leal y obediente.

6 Sabrina Ajmechet es politóloga e historiadora. Actualmente es secretaria de Investigación de la Universidad de la Ciudad, profesora de Pensamiento Político Argentino en la UBA, directora académica de CADAL, columnista en La Nación, Clarín y CNN Radio. Fue coordinadora de la Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo UNSAM/Georgetown University y conductora del programa Pasado Imperfecto en Radio Nacional.

LinkedIn: <https://www.linkedin.com/in/ajmechet/>

Twitter: @ajmechet

Instagram: @ajmechet

En el siglo XIX, nuestro país era considerado un desierto, un lugar vacío que necesitaba ser poblado. Según los parámetros de aquel momento, las naciones prósperas eran aquellas que tenían mucho territorio y una gran cantidad de habitantes. La Argentina tenía una extensión considerable —tengamos en cuenta que sus límites no eran los actuales, ya que hasta las últimas décadas del 1900 no se había incorporado al territorio nacional lo que hoy es la Patagonia ni tampoco las tierras que hoy pertenecen a Formosa y Chaco—, pero era, al mismo tiempo, un país con muy pocos habitantes.

Entre los pensadores y las clases dirigentes se instaló como verdad revelada la idea de que era necesario poblarlo. El proyecto, compartido por todos, era el de incentivar la llegada de inmigrantes, entendiendo que con ellos también vendrían sus conocimientos y experiencias. Algunos planteaban que no importaba de dónde vinieran los nuevos pobladores, que lo único necesario era aumentar exponencialmente la cantidad. Otros, en cambio, preferían poblar con inmigrantes anglosajones y germanos, creyendo que con ellos llegaría a nuestras tierras un espíritu del trabajo y del esfuerzo más productivo que el que podrían llegar a traer los latinos de Italia y España. Aun con esta diferencia sobre el origen, la coincidencia sobre la necesidad de que Argentina dejara de ser un desierto era absoluta.

La cuestión de la inmigración: un tema central

Durante las décadas en las que en el país se sancionaba la Constitución de 1853 y Buenos Aires se unía con el resto de la Confederación, en Europa muchos países sufrían guerras y hambrunas. El viejo continente expulsaba a su población mientras que nuestra tierra los esperaba con los brazos abiertos, mostrándose como un lugar lleno de oportunidades. Hacerse la América fue una frase que se volvió cada vez más popular y su significado era el de arribar al nuevo mundo con posibilidades de

conseguir una tierra propia y un trabajo que permitiera acceder a una prosperidad y bienestar impensados en aquella Europa convulsionada y golpeada.

La Argentina, en plena expansión económica y habiendo logrado la pacificación política al tiempo que consolidaba sus instituciones, se volvió uno de los destinos más elegidos. El Estado nacional tuvo gran parte de responsabilidad, con una clase dirigente segura de la necesidad de refundar el país, mediante la sustitución de la herencia de la sociedad colonial por una estructura social más moderna, con fuertes influencias de los países más avanzados de Occidente.

La Constitución Nacional de 1853, en su artículo 25, planteaba: «El gobierno Federal fomentará la inmigración europea y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias e introducir y enseñar las ciencias y las artes». Complementariamente, el artículo 20 aseguraba: «Los extranjeros gozan en el territorio de la Confederación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos; navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes. No están obligados a admitir la ciudadanía, ni a pagar contribuciones forzosas extraordinarias». De este modo, los derechos civiles, la seguridad jurídica y el derecho a la propiedad estuvieron desde mediados de siglo asegurados para todo aquel que quisiera vivir en el país, sin que se exigiera a cambio convertirse en ciudadano argentino para eso.

Los incentivos para la llegada de inmigrantes se mostraron rápidamente como una política exitosa. Las diferentes lenguas y dialectos se hicieron habituales, tanto en las calles de las ciudades como también en los terrenos rurales. Al poco tiempo, gracias a que se empezó a utilizar la estadística para obtener datos para gobernar, durante la presidencia de Sarmiento se

realizó el primer censo de población en Argentina. En ese momento, los habitantes aún no alcanzaban los 2 millones y, entre ellos, los extranjeros representaban el 12% de la población. En el siguiente censo nacional, en 1895, estas cifras se duplicaron. Los habitantes eran un poco más de 4 millones, de los cuales el 25% eran extranjeros. Este ritmo de crecimiento de la población se mantuvo: en 1914, los habitantes en Argentina eran casi 8 millones y hacia 1947, cerca de 16 millones.

Si bien, como esperaba Juan Bautista Alberdi, con los inmigrantes se recibió «el espíritu vivificante de la civilización europea», lo cierto es que también esta llegada de una gran cantidad de personas —¡que muchas veces ni siquiera hablaban español!— significó, al mismo tiempo, un gran desafío. Las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del siglo XX se caracterizaron por una preocupación de las elites por convertir a esa gran masa de inmigrantes en ciudadanos argentinos.

La Constitución y las leyes habían asegurado que los inmigrantes gozarían de todos los derechos y podrían vivir en el país sin la necesidad de convertirse en ciudadanos argentinos —y verse obligados, por esto, a renunciar a sus nacionalidades de origen—, pero lo cierto es que, con el paso del tiempo, esto se empezó a mostrar como un problema.

Prestemos atención a los datos electorales de principios de siglo XX. Para ese momento, el sufragio ya era universal (de hecho, en Buenos Aires y muchas provincias esto ya fue así desde comienzos del siglo XIX, no exigiéndose requisitos de riqueza, educación ni propiedad para acceder al voto). En 1904 hubo elecciones nacionales, de las cuales terminaría resultando electo como presidente Manuel Quintana. En la Argentina vivían en ese momento 5.700.000 personas, pero solo votaron 143.000 ciudadanos, lo que representaba un 2,5% del total de la población. Las mujeres no votaban ni tampoco los menores. Por otro lado, las jornadas de elecciones eran, en muchas ocasiones y lugares, eventos violentos que alejaban a parte de la ciudadanía de la práctica electoral. Aun teniendo en cuenta estos

elementos, el porcentaje de votantes en relación con los habitantes era bajísimo, y en esto tuvo que ver la enorme presencia de inmigrantes, que preferían conservar su nacionalidad de origen.

¿Cómo argentinizar a la población? ¿Cómo volverlos los ciudadanos argentinos ideales?

La figura del ciudadano ideal en el siglo XIX

Al imaginarse el futuro de la Argentina, Alberdi consideraba que este iba a ser próspero toda vez que el país lograra construir una base institucional firme, que resultara atractiva tanto para los inmigrantes europeos como para los capitales que pudieran venir del viejo continente. A partir de lo que observaba en su tiempo, Alberdi estaba convencido de que la llegada de europeos venía acompañada por la difusión de sus valores y costumbres. De este modo, la inmigración no se volvía para Alberdi solamente la solución frente al desierto despoblado, sino también frente a la necesidad de civilizar. La confianza estaba depositada en el proyecto de que los europeos trajeran ciertos hábitos claves para el desarrollo, como el orden, la educación y el trabajo.

Alberdi consideraba que los gauchos debían aprender de los inmigrantes, para dejar de lado su vagancia y falta de disciplina. Las transformaciones tendrían impacto sobre el mundo laboral y, también, en la esfera política.

En su cabeza, la formación de la sociedad y del poder político ligado al caudillaje eran fruto del pasado colonial y de la existencia del desierto. Por eso consideraba que había que combatirlo haciendo que la cultura se impusiera sobre la naturaleza; para eso, la clave era poblar, acortar distancias, terminar con el aislamiento material y con la nulidad industrial. De todos modos, el campo *per se* no era un problema, no era a este que había que achacarle la anarquía, sino que esta se había propagado tanto en campos

como en ciudades. De hecho, Alberdi alertó sobre la necesidad de apoyarse en el campo, ya que lo entendía como la única palanca que hacía mover el mundo despoblado. Pero si bien ubicaba el progreso en el campo, para que este se produjera era necesario llenarlo tanto con hombres como con instrumentos de la sociedad industrial. Inmigración libre, libertad de comercio, redes de ferrocarril e industria sin trabas eran los cuatro elementos que iban a asegurar el desarrollo.

Dentro de esa cosmovisión, el ciudadano ideal era aquel que estaba dedicado al mundo del trabajo y, mediante su crecimiento personal, colaboraba a engrandecer el país. Este ciudadano se realizaba en la esfera privada, de la mano de su oficio y velando por su familia. A otra esfera diferente pertenecían el mundo público y la política, en la que Alberdi vio un problema, que describió como la brecha entre la república posible y la república verdadera. Pesimista con el presente pero optimista con el futuro, su confianza estaba puesta en ayudar a construir lo que veía como posible en la esfera republicana, como un camino que terminaría conduciendo hacia la república verdadera. Hasta poder alcanzar el ideal deseado, la Argentina tenía que ser gobernada por un Poder Ejecutivo fuerte, un rey con el ropaje de presidente. En una coyuntura marcada por la caída de Rosas en Caseros y el momento de fundación de la Confederación bajo el gobierno de Urquiza con la sanción de la Constitución de 1853, la necesidad del momento era la de crear un gobierno fuerte y que al mismo tiempo no fuera arbitrario, sino que, por el contrario, se sustentara sobre reglas claras. La herencia colonial centralizada y la hegemonía rosista demostraron que nuestra tradición política reclamaba un poder fuerte. El desafío por construir era el de introducir en él libertad política. Cuando esto se produjera, ahí florecería la república verdadera. Mientras tanto, el camino era el del «autoritarismo progresista constitucional», una fórmula que entendía como elementos necesarios el autoritarismo, definido como rigor político para disciplinar a la elite; lo progresista, vinculado al desarrollo

económico; y el ropaje constitucional, que permitía una monarquía que pasara por república.

El modelo político, social, cultural y económico que propuso Sarmiento fue muy distinto. Sus viajes tuvieron un rol fundamental en su formulación, que lo hicieron descartar los ejemplos europeos y reemplazarlos por el de los Estados Unidos. Su visita al viejo continente coincidió con el final de las revoluciones burguesas, por lo que se encontró naciones convulsionadas y marcadas por una enorme desigualdad. Luego de enfrentarse a esta realidad, que tanto lo preocupó, su periplo lo llevó a la costa este de los Estados Unidos, donde observó una democracia que definió como naciente y fortaleciéndose a un ritmo acelerado. En Europa vio el pasado, en América imaginó el futuro.

Sarmiento estaba obsesionado con la necesidad de crear una sociedad igualitaria, en la que todos accedieran a la educación y las diferencias entre los más ricos y los más pobres fueran pequeñas. Desde su mirada, una de las bases necesarias de la experiencia democrática era una sociedad en la que no existieran enormes diferencias entre los ciudadanos.

Su modelo político lo concibió luego de conocer las experiencias de los *farmers* en las chacras de los Estados Unidos. Sarmiento entendió que, a partir de la división de tierras en parcelas que les permitieran a sus dueños trabajarlas, se producían sociedades más republicanas. En su modelo, la agricultura tuvo un lugar privilegiado frente a la ganadería, ya que esta se acomodaba bien a terrenos más reducidos y, una cuestión clave, obligaba a quienes se dedicaban a ella a asentarse en el lugar. Esto era una diferencia frente a la ganadería, que muchas veces hacía que quienes trabajaban cuidando el ganado se fueran trasladando junto a los animales. La permanencia en un lugar —y, como consecuencia, la pertenencia a una comunidad— era una de las claves sarmientinas para el desarrollo. Su plan tenía tres ejes: nacionalizar a los inmigrantes, difundir la educación pública y reforzar el régimen municipal. A partir de estos tres elementos, se alcanzaría el progreso.

Los municipios eran las más importantes de todas las instituciones, toda vez que servían como escuelas de democracia. Allí, los habitantes, conocedores de los problemas de su lugar, debían estar informados de los acontecimientos y participar activamente dentro de la comunidad, para pensar los desafíos del lugar y solucionar los problemas que pudieran surgir. El modelo político de Sarmiento se asentaba sobre la idea de cooperación: los vecinos se juntarían a trabajar en pos de los intereses que persiguieran de forma colaborativa y, en la acción conjunta, se potenciaría su acción. Esto era justo lo que necesitaba la Argentina, especialmente luego de la época del rosismo, en la que se habían aprendido los riesgos de la centralización y de la existencia de un poder despótico.

Los ciudadanos ideales serían aquellos ciudadanos informados, educados y con capacidad de leer y escribir, lo que les permitiría estar al tanto y tomar decisiones sobre las cuestiones de la comunidad. A partir de allí surgiría el espíritu republicano, bajo la premisa del cuidado de la cosa pública. Para eso, por supuesto, había que educar a los ciudadanos, moldearlos para que tuvieran compromiso con sus comunidades, incentivarles la voluntad de estar informados sobre los acontecimientos y de sentirse parte de las soluciones. Siguiendo a Tocqueville, Sarmiento consideraba que el ciudadano se construía en la práctica cotidiana, y que era el municipio el lugar de ejercicio y aprendizaje de la democracia, ya que el ámbito local facilitaba la participación.

Una cualidad compartida por todos estos hombres con fuerte espíritu decimonónico fue su creencia en que a partir de las ideas y de las leyes se podía moldear la sociedad. Todos ellos invirtieron gran parte de su tiempo pensando en cómo construir al ciudadano ideal, ya que confiaban que este podía ser creado a partir de una idea y su implementación.

El siglo XX y sus transformaciones

A comienzos del siglo XX, Roque Sáenz Peña mantuvo esta confianza y la plasmó en la Ley Sáenz Peña. Era el año 1912 y los sáenzpeñistas comprendieron que existía una crisis de representación en la Argentina, que se manifestaba de forma constante en la violencia en las jornadas electorales y en los levantamientos armados posteriores, en los que se denunciaba la ilegitimidad de los resultados.

¿Cómo frenar la violencia electoral? ¿Cómo hacer que los electores existentes se convirtieran en los electores deseados? El voto era universal en la Argentina, como señalábamos antes. También en algunas oportunidades se había probado el secreto. Pero, sin embargo, las elecciones no lograban convertirse en esa imagen deseada de momento cívico por excelencia. Un cambio fundamental de la nueva ley fue la decisión de fijar la obligatoriedad del sufragio. Si bien en nuestro sentido común hemos incorporado la idea de que la Ley Sáenz Peña fue la primera en imponer el sufragio universal y que, hasta ese momento, los sectores populares no eran parte del momento electoral, lo cierto es que casi exclusivamente los sectores populares participaban activamente de las elecciones. Esto era así porque al ser momentos violentos, la elite decidía no concurrir a los lugares de votación. Sáenz Peña entendió que si obligaba a la dirigencia a votar, esta se ocuparía de controlar la violencia y evitaría que se produjeran enfrentamientos, para que ni ellos ni sus hijos resultaran heridos.

Un elemento central dentro de la reforma de 1912 fue el proyecto de educar a la ciudadanía. Todos los hombres mayores de edad podían votar, pero, según los reformistas, esto no significaba que supieran cómo hacerlo. La figura del ciudadano ideal era la del individuo abstracto racional, independiente y autónomo. Su abstracción era consecuencia de entender a los individuos como potencialmente iguales, más allá de sus condiciones sustantivas, como su nivel educativo, su riqueza o su profesión. Un aspecto clave era la racionalidad, que de hecho es lo que permitía luego

la independencia y la autonomía. A partir de esta definición, los alfabetos eran racionales y los analfabetos no lo eran. Todos podían votar, según la tradición política argentina. Pero la Ley Sáenz Peña fijó la obligatoriedad para los primeros y eximió de cualquier castigo a todos los analfabetos que no cumplieran con su deber cívico.

El analfabetismo se consideraba una situación provisoria, que en los próximos años se resolvería a partir del papel de la escuela. También la prensa y los partidos políticos tenían un papel en la formación de los ciudadanos, ya no en lo relativo a la enseñanza de la lectura y la escritura, pero sí en lo relativo a la educación en valores. La escuela, los diarios y los partidos eran las tres piezas que ayudarían a formar al ciudadano ideal.

Muy diferente fue la mirada de Juan Perón, ya a mediados de siglo XX. Según él, los ciudadanos ideales ya existían, no había necesidad de crearlos. Y como prueba de su existencia ponía el ejemplo de los hombres y las mujeres que se habían movilizado el 17 de octubre de 1945 en defensa de sus intereses y pidiendo por la libertad de quien, en ese mismo momento, se convertía en su conductor.

A partir de los sucesos de ese día, Perón aseguró que los ciudadanos ideales ya existían y eran los miembros del pueblo trabajador, sujeto que al poco tiempo se resignificó como el pueblo peronista.

El tipo de ciudadano dejó de ser el individuo autónomo, racional e independiente y se cristalizó en todos aquellos habitantes que encontraron en aquel momento una identidad política y un conductor. Bajo el concepto de pueblo, se hizo singular un cuerpo colectivo. Es decir, se pasó de la idea de «ciudadano y ciudadanos» a la de «pueblo», englobando a todos los que lo componen en una forma de acción que necesariamente se conjuga en singular, negando la diversidad y quitando la posibilidad del disenso.

La política dejó de ser debate y consenso y pasó a ser lealtad y obediencia. Un ejemplo de esta transformación se muestra a partir del debate legislativo de 1947, cuando se sancionó la ley de sufragio femenino.

Al incluir a la mujer dentro de la comunidad de ciudadanos, se discutió mucho sobre su rol y sus condiciones. La mayoría de los legisladores del peronismo estaban convencidos de que la mujer era diferente al hombre. Mientras que mantuvieron la concepción del hombre como racional, exaltaron los elementos emocionales y pasionales de las mujeres. Desde una mirada maternalista —que entendía siempre a la mujer como madre—, se colocaron en ellas los atributos ligados al cuidado, a la entrega y a la lealtad. El diagnóstico compartido era que su inclusión política mejoraría el estado general de la esfera pública, mediante prácticas más puras y alejadas de los vicios ligados a la noche, el consumo de alcohol, el juego y la prostitución; ayudaría al fin de la política viril y criolla.

Las consecuencias de este cambio en el ideal de ciudadanía se pudieron ver tanto hacia el interior del partido gobernante como en el sistema político general. El Partido Peronista, que había nacido en 1947 arrastrando la experiencia de predominio de la base militante que tuvo desde su génesis el Partido Laborista, viró a formas organizacionales en las que el Consejo Superior Peronista y el presidente de la Nación tomaban todas las decisiones, desde la orientación del partido hasta la selección de sus autoridades y también de sus candidaturas. El impacto en el resto del sistema político fue también muy fuerte y notorio: el ideal de debate —que implicaba el uso de la razón—, como forma de alcanzar lo que se entendía como la voluntad general, fue reemplazado por la doctrina, que emanaba del conductor, quien era capaz de conocer lo que el pueblo quería no solo por ser su representante, sino por ser su encarnación.

La política de masas dejó de lado el ideal del ciudadano abstracto y racional y lo llenó de sustancia (el trabajador, la mujer, los ancianos, los niños), para consagrar como sus máximas virtudes la pertenencia a la comunidad y la lealtad al líder.

El siglo XXI nos sorprende con un mundo que se despliega ante nosotros y todavía no logramos comprender. Los sujetos de la ciudadanía

estamos cruzados por múltiples dimensiones que nos definen de forma fluida, por lo que la caracterización se ha vuelto compleja. ¿Qué opinarían nuestros padres fundadores de estos ciudadanos en los que nos hemos convertido? Posiblemente la pregunta resiste. Seguiremos pensando sobre nuestra forma de ser ciudadanos y qué cosas deberíamos mantener y cuáles modificar para una mejor vida en comunidad, en la que poniendo mi granito de arena me animo a plantear que posiblemente la amabilidad debería convertirse en concepto político, para que todos nos podamos sentir parte en este mundo agrietado.

SEGUNDA PARTE
LO COTIDIANO

¿MEJOR NO METERSE?

EL DERECHO PENAL COMO DERECHO DE INCLUSIÓN

LORENA CVITANICH⁷

Frecuentemente, lo que llega a nuestros oídos, tanto de círculos íntimos como de los medios de comunicación en general, es la calidad del derecho penal como un derecho ajeno, aislado, extranjero, como el derecho que se ocupa de los excluidos. Esperamos de él que nos proteja del peligro y del delito encerrando a quienes los cometen. No importa cómo ni dónde ni en qué circunstancias. La idea es no verlos, invisibilizarlos. No se ven, no existen.

Este enfoque tan minúsculo se basa en una falta de involucramiento, ya sea por falta de interés o por falta de compromiso ciudadano. El derecho penal funciona, a la vista de muchos, con una función meramente punitiva y como un gran aparato residual donde va a parar todo aquello que queremos lejos y fuera del mapa.

Contrariamente a esta percepción, el derecho penal es mucho más que eso, y cumple un rol de suma importancia en cualquier sociedad que se precie de enarbolar valores ciudadanos. Estos valores, en los casos en que sean practicados activamente, enriquecen el derecho penal desde múltiples aspectos, dado que se encuentran interconectados y conviven constante y necesariamente.

La manera en que concebimos la reinserción social del condenado cuando nos desentendemos absolutamente de él dentro de la cárcel y luego

nos sorprendemos cuando reincide; el trato que les damos a las víctimas cuando les expropiamos el conflicto y las dejamos totalmente afuera del proceso, como si eso ya no les perteneciera; el (no)compromiso que tenemos ante la posibilidad de ser seleccionados para conformar un jurado popular y otros ejemplos más muestran a las claras cómo, desde nuestro lugar de ciudadanos, podemos comprometernos para conseguir que el derecho penal logre ser un derecho inclusivo. Convertirlo en tal, implica una evolución en varios sentidos, ya sea por el involucramiento, la empatía o la mejora que se produce al encarar situaciones adversas de una manera comprometida, seria y bienintencionada.

Este desafío requiere tiempo, tolerancia y compromiso; pero, eso sí, los resultados siempre van a ser positivos. Ahora, la pregunta es: ¿cómo se haría? Básicamente, se debería comenzar por el respeto por las instituciones jurídicas, la asistencia a quien necesite, ya sea por una situación puntual o por una condición permanente, las oportunidades a quienes quieren hacer las cosas bien, las acciones de prevención, entre varias otras.

Llevado a situaciones concretas y que ya se encuentran a nuestro alcance, podemos enumerar varias actitudes ciudadanas que podrían hoy, en la cotidianeidad de cada uno, posibilitar esta idea inclusiva y de reconciliación con el derecho penal y todo su aparato de gestión.

A modo de ejemplo, voy a enunciar algunas situaciones cotidianas en las que podemos tener un rol ciudadano activo.

¿Cuántas veces en la calle, ante un accidente, un robo o cualquier otro hecho delictivo, al solicitar testigos, nadie se ofrece? Siendo una tarea tan sencilla, como contar lo que se vio y/o escuchó, las personas alegan no tener tiempo, estar apurados y otras complicaciones sin sentido. La falta de empatía en estos casos perjudica directamente a los damnificados y a las víctimas de delitos, al dejarlos sin herramientas de prueba ante el proceso judicial, siendo que éstas pueden significar claramente la resolución favorable y justa del caso.

Otro ejemplo clarísimo son los casos de violencia de género o maltrato infantil. Acá prima la idea de «mejor no meterse» o «andá a saber qué pasa en realidad». En al menos alguna oportunidad hemos advertido, presenciado u oído situaciones de este tipo, y en estos últimos tiempos cada vez más. En estos casos, no hay excusa que valga: la reacción debe ser inmediata y debemos hacer algo para interrumpir esa situación y calmar las aguas y, en el caso de que no nos encontremos presentes, llamar a la fuerza de seguridad con la mayor cantidad de datos identificatorios posibles para que intervenga. En esos casos no hay tiempo que perder, porque el desenlace puede ser grave; las pruebas están a la vista a diario en las estadísticas. Particularmente en los casos de violencia de género, las consecuencias de interceder desde nuestro lugar de par, de ciudadano común, entiendo que son doblemente positivas: por un lado, se frena la agresión y, por otro lado, al llegar a ese punto donde el problema ha trascendido, se puede lograr de manera indirecta que la víctima caiga en la cuenta de la gravedad de la situación, es decir, el conflicto salió de su intimidad y terceros han intercedido para frenarlo, ya que desde su lugar de vecino/a, compañero/a de trabajo, maestro/a o lo que fuere se obró en línea con lo que la propia víctima está impedida de hacer debido a la situación de sumisión o desprotección en la que se encuentra.

También existe un caso que para mí muestra muy claramente la falta de involucramiento y de esperanza, en cierto modo, en el derecho penal. Desde ya, entiendo las razones, pero lo que veo es que no hay ninguna intención de entender el tema para evaluar otra actitud o respuesta, y ahí es donde se ve con claridad la falta de compromiso e interés ante el otro, ya sea la sociedad o un particular. Específicamente, me refiero a la dificultad extrema que tienen las personas liberadas, que alguna vez han sido condenadas por haber cometido algún delito, para acceder a un puesto laboral, ya sea formal o informal. Esto se da en todos los niveles intelectuales y sociales; de hecho, en numerosos casos, se exige un certificado

de antecedentes penales «limpio» como parte de la carta de presentación. Es lógico y entendible que, si sumamos a nuestra casa o empresa un nuevo trabajador, con el cual vamos a compartir muchas horas como así también información y privacidad, queramos acceder a la mayor cantidad de información posible, pero tomamos el hecho de ser un exreco como excluyente, y perdemos de vista la integralidad de la situación con respecto a las capacidades requeridas, las particularidades de su nueva situación, su actitud frente a la liberación, si ha cambiado de entorno, y se ponen en foco solamente las etiquetas sociales con las que cuenta. De hecho, eso no es garantía de nada.

Estos son algunos casos en los que, con acciones propias, que implican un compromiso con el otro y con la sociedad, podemos, desde nuestro rol, contribuir a generar cambios positivos y comprometidos.

Está claro y se sobreentiende que las necesidades de la ciudadanía deben ser atendidas y cubiertas por el Estado a través de nuestros representantes, quienes han sido elegidos para ese camino de mejora de la órbita pública y a quienes les hemos delegado esa función, lo que quiero destacar con este texto es que no tenemos que esperar que todo se solucione en manos de nuestras autoridades. Vivimos en sociedad, somos todos ciudadanos distintos y complementarios interactuando cada uno desde su rol; el otro espera algo de nuestra parte, y viceversa, para que el engranaje social completo funcione.

Por eso, el llamado, específicamente parados en el terreno del derecho penal, es a hacer una invitación a comprometerse con todas las causas y situaciones, sobre todo las más dolorosas e incómodas, que son las que suele dirimir el área penal. Es real que nos gustaría prescindir de esta rama del derecho e interactuar siempre con situaciones agradables o constructivas. La realidad es que no es así ahora ni nunca lo va ser, pero podemos hacer una sociedad mejor si nos hacemos cargo de que con nuestra participación podemos mejorar procesos y realidades de personas que han tenido

mala fortuna o que han tomado malas decisiones y por las cuales han sido excluidas.

Tanto en la etapa de investigación penal —en todos sus roles— como en situaciones intramuros, seguimos todos siendo ciudadanos, con más, menos y distintos derechos y obligaciones. La clave está en actuar con conciencia ciudadana siempre de cara a todas las personas, sin exclusiones.

Es correcto que el derecho penal, tanto desde la letra dura del código como desde las políticas públicas, se proponga poner un orden ante el acaecimiento de conductas delictivas y proteger así a la sociedad de futuros hechos delictivos. No obstante, si dejamos que esta tarea termine acá, y como sociedad no asumimos que los conflictos que resuelve el derecho penal no están tan lejanos como creemos, nunca los entenderemos (no digo justificarlos) y difícilmente ayudemos a que estos se reduzcan o al menos se encaucen de la manera más justa posible para todas las partes involucradas en el mismo.

Una buena manera de empezar a actuar en clave ciudadana de cara a temas de derecho penal es pensar las consecuencias positivas que tendría obrar de ese modo.

Una de las corrientes que ha demostrado, con mucho trabajo y muchos obstáculos, que existe un camino de inclusión y resocialización, es la justicia restaurativa. La misma se refiere a una forma de pensar la justicia tomando como eje las situaciones y necesidades particulares de los actores del conflicto, es decir, el/los autor/es, la/s víctima/s y sacando el foco exclusivo, como se da en todos los casos hoy, de la condena ejemplificadora. Acá se pone el foco en la reparación del acto cometido, en la medida en que se pueda, obviamente, y en la conciliación y acercamiento entre las partes. Es claro que a veces esto se logra y a veces es imposible solo pensarlo; la idea es siempre intentar caminos de compromiso y participación que generen una respuesta social positiva. De hecho, eso es lo que le pedimos al derecho como ciencia social, una respuesta social. Cada

ciudadano, asumiéndose como tal, tiene la posibilidad de obrar acorde a esa manera, sin necesidad de ser juez, ni responsable del delito ni víctima; puede, como ciudadano individual, colaborar, prevenir, reaccionar y muchas acciones más que se transformen en una práctica ciudadana comprometida que termine, a largo plazo, operando como una herramienta de cambio.

Otro gran aspecto a destacar es cómo la ciudadanía puede, a través de su activa y mancomunada participación, marcar agenda con respecto a nuevas políticas criminales y lograr grandes cambios sobre la base de situaciones lamentables que se han atravesado.

La Ley Blumberg consistió en la modificación del Código Penal respecto a los delitos con armas; la Ley de Víctimas ofrece una serie de derechos y garantías para las víctimas directas e indirectas de delitos; la Ley Micaela fija el Programa Nacional Permanente de Capacitación Institucional en Género y Violencia contra las Mujeres, con el objetivo de «capacitar y sensibilizar» a los funcionarios públicos; la Ley Brisa establece para los hijos de víctimas de femicidio acceso a una reparación económica. Estos son claros casos donde situaciones muy dolorosas e injustas se han reconvertido, a través de la activa participación de la sociedad, en cambios significativos para todos, y donde la impronta de los mismos no ha sido solo punitivista pura, sino constructiva, inclusiva y reparadora.

La realidad es que, si bien nadie quiere que sigan sucediendo situaciones desgraciadas como las que han motivado las leyes anteriormente mencionadas, este tipo de cambios, gestados desde la ciudadanía pueden seguir ocurriendo y también darse en situaciones menores, es decir, no solamente ante la comisión de delitos graves. Por lo general, solemos esperar que algo muy terrible pase para reaccionar, pero estas reacciones o cambios pueden resultar también eficaces ante situaciones simples, impactando positivamente nuestra conducta. Asimismo, la suma de cada pequeña acción/reacción educa, ejemplifica y gratifica.

El derecho opera en lo cotidiano, está en todos lados. No nos damos cuenta, pero lo vivimos a diario y podemos ser gestores de cambio desde nuestro lugar, sumando acciones —por mínimas que sean— para lograr soluciones más equitativas. El derecho penal no escapa a esta suerte.

LOS HUMANOS DEL FUTURO

IMPACTOS DE LA TECNOLOGÍA Y LA ECONOMÍA DEL CONOCIMIENTO

AUGUSTO SALVATTO⁸

Cuando en una conferencia de prensa en 1970 le preguntaron a un consagrado Pablo Picasso qué opinaba de las novedosas e incipientes computadoras, su respuesta fue tajante: «Son inútiles». Ante la perplejidad del interlocutor, agregó rápidamente: «Son inútiles, sí. Pues solo pueden darnos respuestas». Los humanos, por el contrario, aún conservamos la capacidad única de hacernos preguntas. ¿O no?

Nunca el mundo había cambiado tanto

Estamos transitando un punto de quiebre en la historia. Un momento de cambios sin precedentes en el que la tecnología empezó a jugar un papel fundamental en todos los ámbitos de la vida. Casi todo lo que hacemos en nuestro día a día está mediado, de una u otra forma, por la tecnología. Resulta difícil dimensionarlo, pero hoy y ahora, en un día aparentemente

⁸ Augusto Salvatto es politólogo y consultor en innovación. Actualmente es profesor e investigador UCA. Es miembro del Grupo Joven del CARI. Director del Posgrado en Futuro del Trabajo (EPG-UCA). Magíster en Estudios Latinoamericanos (Universidad de Salamanca & Université Sorbonne Nouvelle Paris III).

LinkedIn: <https://www.linkedin.com/in/asalvatto/>

Twitter: @asalvatto

Instagram: @asalvatto

normal, el mundo podría estar experimentando cambios más profundos que los que ocurrieron con la llegada de Cristóbal Colón a América o con la Revolución Francesa. Y lo más interesante de todo: sucede de forma casi imperceptible. Nos cuesta creer que los grandes cambios que van a estudiarse en el futuro estén sucediendo mientras vivimos y, en muchos casos, durante días que podrían resultarnos personalmente intrascendentes. Vemos la historia como algo que solo viene en libros y está allá lejos, en series, películas o en alguna clase olvidada y algo difusa almacenada en nuestros recuerdos. Pero ¿y si estamos viviendo efectivamente en un momento histórico? ¿Y si estos cambios son tan o más profundos que los provocados por la Primera y la Segunda Guerra Mundial, la Revolución Francesa o el descubrimiento de América? ¿Qué pasaría por la cabeza del agricultor andaluz de fines del siglo XV o el librero parisino de principios del siglo XVII? Muy probablemente, les pasaría lo mismo que a muchos de nosotros ahora: no tenían ni idea de que ese año que estaban transitando sin pena ni gloria iba a ser una parte clave de la historia de la humanidad.

Pero efectivamente, y aunque el corredor de bolsa neoyorquino y el empleado de una casa de cambio ilegal en Buenos Aires —por citar dos profesiones estereotípicas al azar— no se percaten, en los últimos treinta años estamos viviendo una etapa de cambio sustancial en todos los aspectos de nuestra sociedad, que muy probablemente se transforme en un punto de inflexión en la historia. Mientras que, a principios de la década de 1990, internet solo era privilegio de unos pocos, y la mayoría de la población mundial ni siquiera sabía de su existencia, en este momento el 82% de los hogares argentinos posee algún tipo de conexión a la red. Algo similar sucede con los teléfonos celulares, que en muy poco tiempo se volvieron una parte esencial de nuestra vida cotidiana, a punto tal que hoy circulan por el planeta alrededor de 8000 millones de teléfonos móviles, y solo 7700 millones de humanos. Resulta difícil dimensionarlo, pero los teléfonos inteligentes existen hace menos de veinte años y, sin embargo,

la mayoría de nosotros no imaginaría su vida sin ellos. Todo esto que está ocurriendo delante de nosotros, aunque muchas veces no nos demos cuenta, se enmarca en un cambio superior, que se deriva de lo que probablemente sea la revolución tecnológica más profunda de la humanidad, y ello genera una enorme cantidad de oportunidades para aquellos que estén preparados para aprovecharlas.

No es la primera vez que ocurre

Sería injusto afirmar que esta es la primera vez que se produjo un gran cambio en el mundo gracias a la irrupción de la tecnología. Para no irnos mucho más allá en el tiempo, podemos citar desde la invención de los tipos móviles hasta la Segunda Revolución Industrial como momentos de profundo cambio tecnológico que derivaron en cambios en la forma de vivir, trabajar o comunicarse de las personas. Las dos primeras revoluciones industriales implicaron el paso desde una economía basada en la agricultura a sociedades centradas en la industria y, consecuentemente, en el ámbito urbano. Las poblaciones empezaron a trasladarse masivamente a las ciudades para trabajar en las nuevas fábricas y, en la mayoría de los casos, en condiciones de vida paupérrimas. Las tradicionales ciudades medievales no estaban pensadas para recibir tanta cantidad de gente y eran las zonas rurales, establecidas alrededor de las ciudades fortificadas, las que albergaban a la mayoría de la población. Por lo tanto, como era de prever, las ciudades comenzaron a colapsar y a expandirse como manchas de aceite, y fueron generando a sus alrededores cordones de pobreza, que al mismo tiempo se convirtieron en caldo de cultivo para levantamientos sociales, entre otras cosas. Así, con la llegada de los automóviles, un siglo y medio después, mucha gente que se dedicaba a la *industria del transporte equino* perdió su empleo o, en el mejor de los casos, se dedicó a llevar a turistas de paseo por el Central Park. Es decir, siempre la tecnología ha generado

profundos cambios sociales, que repercuten en todos los aspectos de nuestra vida y provocan un cierto clima de incertidumbre y confusión, despertando amores, odios, pasión y rechazo por partes iguales.

Pero existen tres elementos que diferencian el período de cambios actual con respecto a los anteriores. Estos son la masividad, el alcance y la velocidad con la que se están produciendo los cambios tecnológicos y sociales. De acuerdo con un estudio de la consultora McKinsey, la cuarta revolución industrial —que estamos atravesando— tiene un impacto 3000 veces mayor que las tres revoluciones industriales anteriores. Es decir, que estos cambios se están produciendo más rápido y con un alcance mucho mayor que los mencionados previamente. Esto nos posiciona en el centro de una verdadera revolución tecnológica: *la Cuarta Revolución Industrial*. Esta revolución está impulsada por las tecnologías disruptivas, de las cuales oímos hablar cada vez más, pero con las que todavía no estamos del todo familiarizados. Con tecnologías disruptivas nos referimos a la inteligencia artificial, el *big data*, la nube, el *blockchain*, la robótica, o internet de las cosas, y todas ellas tienen fuertes implicancias en el mundo político, económico y social, a las que tenemos que estar atentos si queremos aprovechar al máximo las oportunidades que brinda el siglo XXI.

Esto nos lleva a abordar una pregunta que obsesiona a quienes se encuentran con esta realidad tan dinámica y cambiante, pero a la vez tan incierta: ¿cómo será el mundo del futuro?

Entre *Black Mirror* y *Los Supersónicos*

La discusión sobre el impacto tecnológico en la sociedad se mueve usualmente entre dos corrientes. Por un lado, una visión apocalíptica, donde el ser humano no solamente es alienado, sino que, en muchos casos, es reemplazado por la tecnología. A su vez, bajo esta mirada, el mundo avanza hacia una suerte de autoritarismo tecnológico, donde el estricto control es

la norma y la privacidad un vago recuerdo lejano, ya inexistente. La visión *Black Mirror* del futuro está alimentada por lecturas sobre los peligros de la automatización y el riesgo de continuar profundizando el crecimiento exponencial de la inteligencia artificial, hasta un punto donde lo tecnológico supere a lo humano, que se transformaría en una víctima de su creación. Por otro lado, una buena parte de las visiones contrapuestas a la distopía digital se mueven en torno a una idea altamente optimista sobre las consecuencias del impacto tecnológico en la sociedad. La utópica sociedad de *Los Supersónicos*, donde el bienestar económico se une a un acelerado aumento de la calidad de vida, es también una sociedad mucho más democrática. En ella, los medios digitales no complejizan, sino que más bien dinamizan la participación de la sociedad en las decisiones públicas, simplificándola mediante un simple clic. Un mundo totalmente distinto al descrito en el párrafo anterior. Resulta difícil creer que distintos pensadores pueden imaginarse futuros tan diversos sobre la base de una misma realidad. Por lo que cabría preguntarnos, entonces, ¿quién tiene razón? ¿Quién se impone en el *River-Boca* de la discusión tecnológica?

Si tuviéramos una respuesta clara a esa pregunta, bien podríamos cerrar ese capítulo aquí, lo que permitiría al lector aprovechar su valioso y escaso tiempo para ingresar a otra videollamada, cargar la batería del Kindle o mirar un capítulo de la serie. Pero no es el caso. De hecho, existen interesantes datos que permiten respaldar una u otra postura, aunque resulte difícil de creer. Veamos.

Efectivamente, y de acuerdo con un estudio realizado por el Foro Económico Mundial en 2018, la automatización habrá destruido 75 millones de puestos de trabajo para 2030. Por otro lado, un estudio del Pew Research Center muestra que para el 65% de los ciudadanos norteamericanos, las redes sociales tienen un impacto negativo en la cultura política, en tanto provocan y fomentan la polarización, y la difusión de ideas políticamente incorrectas. Al mismo tiempo, no es necesario recurrir a ningún

estudio para afirmar que las redes sociales y la utilización constante de dispositivos móviles hacen que cualquiera de nuestras acciones sea —al menos potencialmente— mucho menos privada que antes. Y si no está tan seguro, *pruébelo usted mismo*: tome su computadora o dispositivo móvil, ingrese a Google Maps, en el menú desplegable escoja la opción «Tu cronología», ¡y voilà!...

Pero no todo es desazón, falta de privacidad y desempleo tecnológico a escala global. Los defensores de la utopía tecnológica tienen también sus buenos argumentos para expresar su posición. Así, el estudio del Foro Económico Mundial citado previamente también argumenta que la automatización permitirá crear alrededor de 133 millones de empleos. El desarrollo de tecnologías aplicadas a la biomedicina, por ejemplo, permite crear prótesis robóticas que, mediante el uso de *machine learning*, mejoran altamente la calidad de precisión de los miembros artificiales. Además, como hemos sido testigos, la utilización de tecnología nos permitió, entre otras cosas, que en un contexto de aislamiento forzoso provocado por el COVID-19 en muchos países del mundo, una buena parte de las industrias haya continuado operando remotamente. Y la lista de etcéteras podría seguir.

Pero, como decía Picasso, si hay algo que nos diferencia de las computadoras es la preciada cualidad de poder plantearnos preguntas. Y, podríamos agregar, de hacernos las preguntas correctas. No tendría sentido concentrarnos en quién tiene razón en este debate de sordos sobre el impacto de la tecnología en la sociedad. Por el contrario, resultaría mucho más interesante poder realizar una síntesis de ambas ideas con una mirada puesta en *lo humano* y desde el siglo XXI. Como casi siempre sucede, los extremos se tocan. Democracia digital y Gran Hermano tecnológico; alienación y felicidad; automatización y pleno empleo. En todas las visiones, el ser humano es desbordado, superado y hasta reemplazado por la tecnología. ¿Tiene que ser esto necesariamente así? ¿Estamos condenados a una

realidad en que los humanos seremos degradados a meros anexos en un mundo tecnológico?

Romper con los prejuicios —exageradamente positivos o desesperanzadoramente negativos— que giran en torno al impacto de la tecnología en nuestra sociedad resulta de vital importancia para responder a estos interrogantes y muchos otros que nos demanda la realidad social y económica del momento en que vivimos. ¿Nos van a reemplazar las máquinas? ¿Cuáles serán los trabajos del futuro? ¿La tecnología viene a solucionar o a empeorar la crisis de representación política? ¿Quiénes son poderosos en las sociedades del siglo XXI? Y, por supuesto... ¿existe *Terminator*?

¿Nos van a reemplazar las máquinas?

Como decíamos, el miedo a la automatización no es algo nuevo. En la película *Tiempos modernos*, dirigida y protagonizada por Charles Chaplin en 1936, observamos la satírica historia de un obrero industrial que es parte de una especie de experimento de automatización de su propio trabajo en una cadena de montaje. En 1930, el célebre economista John Maynard Keynes predijo con preocupación un enorme progreso tecnológico que llevaría a una parte importante de la fuerza laboral a quedarse sin empleo debido a la creciente automatización: «Estamos frente a una nueva enfermedad que alguno de los lectores puede aún no reconocer, pero de la cual se escuchará hablar y mucho en los años venideros: el desempleo tecnológico», expresó. Pero el economista británico fue más allá y realizó cálculos basados en la población laboral activa, el crecimiento demográfico y la incorporación de tecnología al ámbito laboral, que lo llevaron a concluir que para el año 2030, los avances de productividad en las economías occidentales gracias a la tecnología harían que la jornada laboral necesaria para cubrir las necesidades económicas fuera de solo 15 horas semanales. Es decir, algo así como tres horas por día. Ojalá.

¿Por qué se equivocó Keynes? O más bien, la pregunta sería: ¿estaba equivocado? Es decir, es evidente que, a tan solo diez años de la fecha estipulada, parece que nos encontramos lejos de una jornada laboral de tres horas. Pero no es tanto que Keynes haya fallado en sus cálculos, sino, más bien, que omitió tener en cuenta un elemento: la innovación, el eje central de la economía del siglo XXI.

En los últimos años, la innovación tecnológica ha crecido de manera exponencial, y ella ha traído consigo la creación de millones de puestos de trabajo. Tan solo Microsoft, Apple, Amazon y Google superan el millón de empleados a nivel global, sin contar las empresas satélites que les proveen de diversos insumos tecnológicos o servicios, y que, por ende, necesitan contratar más personas. La innovación tecnológica es el elemento disruptivo que permite explicar por qué las predicciones de Keynes estaban equivocadas, y que nos ayuda a entender, junto con el proceso de automatización, algunos de los cambios que se están produciendo en el mundo laboral.

En lo que hace al mundo del trabajo, en la actualidad, según un informe de la consultora PwC, el 38% de los trabajos en los Estados Unidos serán destruidos hacia 2030 por la automatización, lo cual se profundiza en sectores como el manufacturero (46%). Punto para *Black Mirror*. Pero, al mismo tiempo, se espera que en los próximos quince años se creen alrededor de 25 millones de puestos de trabajo antes inexistentes en los Estados Unidos. Punto para *Los Supersónicos*.

En América Latina, si bien el nivel de automatización es menor que en otras regiones, su potencial depende de diversos factores, entre ellos, la estructura económica de cada país. En Centroamérica, por ejemplo, de acuerdo con datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la economía se compone principalmente de empleos susceptibles de ser automatizados, como los *call centers*, el comercio o la agricultura. Por su parte, en Argentina y Uruguay, dos terceras partes de las ocupaciones están

en riesgo de ser reemplazadas por la tecnología, de acuerdo con el mismo estudio.

Como podemos ver, la inteligencia artificial y la robótica están generando un profundo proceso de automatización, que impacta en un doble sentido: por un lado, destruyendo una enorme cantidad de empleos que son plausibles de ser automatizados y, por otro, creando nuevas industrias con trabajos de mayor calidad. Es decir, se crean y se destruyen empleos. Pero lo más importante es que los empleos que se crean son rotundamente distintos de los que se destruyeron. ¿Avanzamos, entonces, hacia una sociedad donde los robots nos reemplazarán como fuerza laboral? No lo sabemos. Lo que sí sabemos es que más que concentrarnos en la cantidad de empleos que se crearán y destruirán, resultaría interesante profundizar en el conocimiento sobre el cambio de naturaleza de los empleos.

Aristóteles estaba obsesionado, como gran parte de los filósofos clásicos, en entender cómo el hombre podría alcanzar la felicidad. Y en una simplificación que probablemente valdría el enojo, con razón, de cualquier avezado conocedor de la filosofía aristotélica, el pensador griego entendía que el hombre se encontrará más cerca de la felicidad cuanto más humano sea. Esto sería algo más o menos así: lo que nos define como seres humanos es aquello que nos diferencia del resto de los animales. Es decir, la razón. Por eso, para el filósofo griego, cuanto más desarrollemos la razón, más cerca estaríamos de realizarnos como seres humanos y, por ende, de alcanzar la felicidad. Quizás Aristóteles era un poco optimista en este sentido y, desde luego no fue el único que reflexionó sobre estos temas, pero lo cierto es que, en el trabajo del futuro, los humanos vamos a tener que usar cada vez más la razón y menos la fuerza. ¿Seremos más felices? Esa es otra discusión. Pero efectivamente, lo más probable es que dejemos de hacer tareas plausibles de ser automatizadas. Esto es un hecho que podemos constatar a diario. Estas tareas, en su mayoría mecánicas, ya no necesitan de la intervención humana, y eso no tiene por qué ser tomado como

algo negativo: los humanos, entonces, realizaremos tareas cada vez más humanas.

Durante el primer semestre del 2020, mientras la economía global se contraía como nunca antes desde la crisis de 1930, miles de empresas cerraron sus persianas y la desocupación creció a niveles inimaginables en todo el planeta. Pero mientras tanto, en un universo paralelo —o no tanto—, las compañías dedicadas a la industria tecnológica no solamente aumentaron el ritmo de producción de soluciones y herramientas a una velocidad envidiable, sino que también permitieron a muchas otras industrias continuar operando a distancia. No es casual que las empresas que más crecieron en ese período de crisis global fueron precisamente las tecnológicas: Zoom, Apple, Spotify, MercadoLibre, Amazon, Globant o Google, por nombrar solo algunas. Todo parecería indicar que el futuro del trabajo de la humanidad, viene por el lado de la industria de conocimiento.

Con la revolución tecnológica que estamos viviendo, así como con todas las que se dieron antes, sucede algo similar que cuando estamos en el medio del mar y se nos viene una gran ola de frente. Podemos elegir quedarnos quietos, pasarla por abajo y seguir metiéndonos más adentro, o aprovechar su impulso para llegar a la orilla. Probablemente la actitud más sensata que queremos tener, si no queremos ahogarnos, es aprender a barrenar. Pero para eso resulta primordial conocer el mar, las características de las olas, y saber nadar.

¿Y qué pasa con Argentina?

Ahora bien, ¿cómo se inserta Argentina en esta revolución tecnológica que venimos describiendo?

El politólogo polaco Adam Przeworski dijo alguna vez que Argentina era el país más extraño del mundo. Muchos son los países que hacen gala de su excepcionalidad, pero sí es raro que esta sea destacada por un extranjero. Así

que vamos a elegir crearle a Przeworski. En las últimas seis décadas, nuestro país se ha vuelto tristemente célebre por su alta inestabilidad económica: durante ese período vivimos —al menos— tres episodios de default, tres hiperinflaciones y 55 años con déficit fiscal. Sin embargo, y a pesar de todas estas dificultades, Argentina tiene un enorme potencial en materia tecnológica. Y quizás no tan «potencial». Efectivamente, nuestro país cuenta con cinco empresas unicornio⁹: MercadoLibre, Globant, Auth0, Despegar.com y OLX, y dos más a punto de superar esta categoría. Esto es más de un tercio de todas las *startups* unicornio de América Latina, lo que nos posiciona como el país con mayor cantidad de estas empresas en términos per cápita en nuestra región. Mientras tanto, España solo cuenta con dos (Cabify y Glovo).

Estas empresas generan empleo de calidad de manera directa e indirecta y, por otro lado, permiten a pequeñas y medianas industrias utilizar sus servicios para transformarse y adaptarse de mejor manera a los profundos desafíos del siglo XXI. Algo de esto hemos visto durante el turbulento 2020, cuando muchos comercios, obligados a cerrar sus puertas por razones de fuerza mayor, continuaron operando por la vía digital, o muchas empresas siguieron trabajando de manera remota gracias a las plataformas de comunicación *online*.

A diferencia de la clásica visión de Argentina como un país exportador de carnes, granos, y también algo de fútbol, la economía del conocimiento es uno de los sectores más dinámicos y pujantes de la industria del país. Se ubica tercero entre los complejos exportadores argentinos, en tanto deja un superávit externo anual de casi USD 3.000 millones, y con potencialidad para exportar 16 mil millones de dólares en 2030.

Pero siempre hay un pero. Si miramos la película en lugar de la foto, la inestabilidad macroeconómica de los últimos diez años ha producido un

9 Se consideran como *unicornio* aquellas *startups* vinculadas al mundo de la tecnología y valuadas en más de 1.000 millones de dólares estadounidenses.

estancamiento en el sector de la industria del conocimiento. Especialmente si lo comparamos con el crecimiento de vecinos en la región. Para ponerlo en números: mientras que las exportaciones argentinas de *software* crecieron un 17% desde el 2011, las uruguayas lo hicieron un 250%, las chilenas un 34% y las de Costa Rica un 130%. Por otro lado, los históricos problemas macroeconómicos argentinos ponen en peligro la gran potencialidad con la que cuenta en la economía 4.0: un mercado de capitales pequeño, la falta de confianza de la población en el peso argentino y la inestabilidad política generan una falta de previsibilidad que ahuyenta las necesarias inversiones en el sector. De hecho, en el período 2012-2017, las inversiones en la industria del conocimiento fueron significativamente menores que en el resto del mundo, lo que generó que no se crearan alrededor de 130 mil empleos nuevos en el sector.

El presidente francés, Emmanuel Macron, declaró en 2019 que uno de sus objetivos de gobierno era lograr que para 2025, Francia cuente con —al menos— 25 unicornios. ¿Y por casa? ¿Cuáles son nuestros planes de crecimiento a futuro? ¿Queremos que Argentina sea una potencia tecnológica regional o lo vemos como una utopía irrealizable? ¿Cuál será nuestra matriz productiva en los próximos años y qué lugar ocupará en ella la tecnología?

Por los enormes cambios que venimos describiendo a lo largo del capítulo, pensar el mundo del siglo XXI usando conceptos y esquemas del siglo XX podría resultar una *misión imposible*. Pero, además, nos llevaría a tomar decisiones erradas a la hora de impactar en la realidad social, económica o política. Por esto, quizás la tarea más difícil que tenemos por delante es desaprender aquello que dábamos por sentado, para poder mirar el mundo desde una nueva perspectiva. En definitiva, resulta primordial hacer el ejercicio de volver a hacernos preguntas. De volver a aquello que nos hace humanos. O, mejor dicho, retomando a Picasso, aquello que nos diferencia de lo inútil.

HACER CIUDAD

PARTICIPACIÓN SOCIAL Y LÓGICAS ANTAGÓNICAS PARA ACCEDER A LA VIVIENDA

BÁRBARA BONELLI¹⁰

Introducción

La ciudad de Buenos Aires se encuentra sumergida desde hace años en un fenómeno de informalización urbana creciente. La imposibilidad de acceder al mercado formal de viviendas y la inexistencia de ofertas tendientes a consolidar la vivienda social han llevado a que la población más vulnerable encuentre modalidades de hábitat informal en sus diversas manifestaciones: villas de emergencia, asentamientos precarios, casas tomadas, hoteles, pensiones, conventillos y situación de calle. Esto tiene como resultado que casi el 25% de los habitantes de la ciudad viva en condiciones críticas y vea vulnerado su derecho a la vivienda digna.

10 Bárbara Bonelli es licenciada en Ciencia Política y magíster en Administración y Políticas Públicas. Actualmente es defensora del Pueblo adjunta y docente de la Escuela Técnica de Lugano. Fue secretaria parlamentaria en el Congreso de la Nación y en la Legislatura Porteña del bloque Evolución Radical (2013-2019).

Linkedin: <http://linkedin.com/in/bárbara-bonelli-0b3b2865>

Twitter: @barbibonelli

Instagram: @bonelli.barbi

Mail: barbibonelli@gmail.com

Este porcentaje se ha alcanzado a pesar de las sucesivas tomas de posición del Estado referidas al acceso a la vivienda y de la legitimidad otorgada a los reclamos de los grupos organizados de los barrios informales, por medio de una gran cantidad de leyes sancionadas (pero no implementadas), y por la propia Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. La percepción social de que la vivienda debe conseguirse con el esfuerzo individual y no se le puede exigir al Estado de la misma forma que la salud o la educación pública han influido en la baja inversión estatal, lo que ha significado que el déficit habitacional se haya agravado.

De acuerdo a Oszlak y O'Donnell, las políticas públicas se entienden como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. La existencia de un marco legal e institucional referido al acceso a la vivienda generado a lo largo de los años evidencia que el Estado se ha posicionado en reiteradas oportunidades con respecto a esta cuestión, pero, a pesar de ello, los procesos de urbanización no han avanzado y, por el contrario, la cantidad de personas que encuentra vulnerado su derecho a la vivienda digna ha aumentado.

A partir del año 2015, la ciudad de Buenos Aires comenzó con la implementación de procesos de urbanización de villas. Durante este trabajo se abordarán las estrategias y procesos de integración socio-urbana de villas, entendidos como la inclusión física y social de los habitantes de la villa a través de la reurbanización, la zonificación, la integración socio-urbana y la implementación de otras medidas particulares que permitan superar las condiciones de emergencia y vulnerabilidad social de estos espacios y de sus habitantes.

Me gustaría reflexionar acerca de qué factores han promovido u obstaculizado el avance del proceso de implementación de las estrategias de urbanización de villas en la CABA. Me centraré en la etapa de la

implementación, ya que esta es una fase fundamental en cualquier análisis de política pública porque es el momento en que se plasman las ideas en hechos reales. Muchas veces existen fallas entre el momento en que se diseña una política pública y el momento en que la misma se lleva a la práctica. Por eso, justamente, haré foco en la implementación de la política pública, analizando algunas variables relevantes para que la misma funcione.

En este ensayo se trabajará sobre dos casos distintos: la urbanización de la Villa 20 y la de la Villa 31 y 31 bis. Existen dos aspectos centrales que considero relevante analizar: la participación vecinal y la coordinación interjurisdiccional en el proceso de urbanización y el lugar que los mismos juegan en la implementación. Se verá qué rol ha tenido la coordinación interjurisdiccional y la respectiva capacidad de acción estatal entre los distintos niveles de gobierno (nacional y local), y cómo la coincidencia política partidaria incide en esta coordinación. En este sentido, parece importante analizar los valores democráticos en la gestión que se ponen en juego y cómo nuevas ideas pueden establecer mecanismos de mejora en la articulación entre las jurisdicciones. En lo referido a la participación vecinal, se verá: ¿cuál es el rol de la ciudadanía en este tema? ¿Podría ser otro? ¿Se podría construir un espacio público común de mejor calidad? ¿Qué dilemas y tensiones se plantean?

Las villas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Organización de Naciones Unidas (ONU) define el concepto de derecho a una vivienda adecuada como «el derecho a disponer de un lugar donde poder abrigarse si se desea, con espacio, seguridad, iluminación y ventilación adecuadas, infraestructura básica y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable», y agrega que «el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos».

De acuerdo con el último censo nacional, el 91% de la población argentina vive en ciudades. En la ciudad de Buenos Aires viven alrededor de 3 millones de personas en 200 km². La antropóloga Cristina Cravino plantea que las principales problemáticas y manifestaciones del problema habitacional en la ciudad de Buenos Aires han sido, en primer lugar, las villas; en segundo lugar, las casas o edificios (en varios casos fábricas) ocupados (localizados particularmente en la zona centro, Abasto, San Cristóbal y Villa Urquiza —donde se encontraba la antigua traza de la AU3—); en tercer lugar, la población que se aloja en hoteles-pensión (en los que el mismo Estado en muchos casos alojó a quienes se encontraban en emergencia habitacional); y, por último, aquellos que viven literalmente en la calle. Se estima, porque no hay un relevamiento que contemple todas estas condiciones, que un 25% de la población vive en condiciones críticas, entre personas que viven en hoteles-inquilinatos-conventillos, inmuebles ocupados, conjuntos habitacionales en mal estado y villas.

Sobre la base de lo relevado por la Secretaría de Hábitat e Inclusión, sobre la superficie total de la ciudad de Buenos Aires, un total de 297 hectáreas están ocupadas por villas y asentamientos, en los que viven aproximadamente 275.000 personas, cifra que no incluiría a los vecinos de los barrios Rodrigo Bueno, La Carbonilla y Playón de Chacarita. Es decir, casi 1 de cada 10 habitantes de la ciudad vive en una villa. Se contabilizan en la ciudad 15 villas, 2 núcleos habitacionales transitorios y 24 asentamientos. La superficie en villas es de cerca del 1,5% del total de la ciudad, lo que genera que, mientras la densidad promedio en CABA es de 14 mil hab/km², la densidad promedio en villas es de cerca de 100 mil hab/km².

A lo largo de sus trabajos, Cravino define las villas de una forma integral, como ocupaciones irregulares de tierra urbana vacante que, en primer lugar, producen tramas urbanas muy irregulares, no constituyen barrios amanzanados, sino organizados a partir de pasillos, donde por lo general no pueden pasar vehículos. Por otro lado, responden a la suma de

intervenciones individuales, diferidas en el tiempo, sin haber sido planificadas y en una sola vez. En tercer lugar, las viviendas comienzan siendo de materiales de desecho y con el tiempo, algunos habitantes las construyen de mampostería, pero siempre se trata de viviendas precarias. Las villas, además, poseen una alta densidad poblacional y generalmente cuentan con buena localización en relación con los centros de producción y consumo, en zonas donde es escasa la tierra. En la ciudad, suelen asentarse en tierras de propiedad fiscal. Otra característica mencionada es que los pobladores las consideraban, en sus orígenes, un hábitat transitorio hacia el anhelado ascenso social, y los mismos suelen ser trabajadores poco calificados o informales.

Utilizaré esta definición a la hora de hablar de villas, barrios vulnerables, asentamientos, barrios precarios o de emergencia. Como se advierte, la definición utilizada no se encuentra circunscripta al tema urbano y de provisión de servicios, sino que refiere también a un conjunto de habitantes socialmente vulnerables, concentrados en algunos lugares de la ciudad. Por ende, para lograr una efectiva integración socio-urbana, las políticas destinadas a sus habitantes deben también abordar dimensiones sociales, como acceso al sistema educativo, el sistema de salud y al mercado de trabajo. Esta intervención interdisciplinaria tiene complejidades dignas de ser estudiadas, por el desafío interinstitucional de integralidad que demanda, pero no será abordada en este trabajo.

Caracterización de las villas y crisis sanitaria

A la hora de comprender la complejidad que implica la implementación de estrategias y procesos de integración socio-urbana de villas, es preciso, primero, caracterizar la problemática a la que nos estamos refiriendo. En este sentido, es relevante conocer las condiciones de vida de los habitantes de los asentamientos.

Los déficits urbanos son el producto de la ausencia de políticas urbanas estratégicas, de la desregulación en el mercado de tierras y de la debilidad del Estado en la prestación de servicios públicos integradores. La caracterización de las condiciones de vida en las villas evidencia que en estos sectores de la ciudad de Buenos Aires no se cuenta con hábitats y viviendas adecuadas. Además, hay obstáculos para la satisfacción de las necesidades básicas y para lo que Amartya Sen define como el desarrollo de capacidades, es decir, las habilidades potenciales que la gente tiene de poder elegir libremente, tomar decisiones razonadas y actuar en consecuencia para alcanzar una vida digna.

Juan Bonfiglio, Julieta Vera y Agustín Salvia identifican algunas dimensiones en los derechos sociales y económicos (seguridad alimentaria, cobertura de salud, servicios básicos, vivienda digna, afiliación al sistema de seguridad social, recursos educativos y recursos de información) que no se encuentran satisfechos en los barrios populares. De acuerdo con ellos, las villas cuentan con un 13,5% de población en situación de indigencia y con un 56,8% de la población debajo de la línea de la pobreza. Es decir, las villas y asentamientos en Argentina representan una concentración territorial de la pobreza y consolidan la marginalidad, lo que genera condiciones propicias para lo que Wacquant definiría como el desarrollo de procesos de *quetificación* social. Entre los hogares particulares en villas y asentamientos en Argentina, el 98,6% registra alguna de las carencias que la UCA identifica como las dimensiones en los derechos sociales y económicos y el 92,7%, al menos dos. En relación con el acceso al empleo a nivel nacional, de acuerdo con la investigación de Bonfiglio, Vera y Salvia, el 57,7% de los hogares particulares de las villas y asentamientos precarios no cuentan con afiliación al empleo registrado y al sistema de seguridad social.

Ahora bien, la pandemia y la cuarentena obligatoria expusieron la difícil realidad de dichos hogares. Todas las recomendaciones que brindaron organismos multinacionales como la OMS, y que el Estado argentino

reprodujo, son muy difíciles de ejecutar en los barrios más vulnerables. Con respecto al aislamiento obligatorio y el distanciamiento social, la normativa precisaba, en sus inicios, la obligación de permanecer en el hogar y salir solo si era necesario. Esto supuso una gran dificultad para quienes viven en las villas de la ciudad. En primer lugar, como se vio, la mayoría de la población se encuentra en condiciones de pobreza, informalidad laboral y/o dependencia de changas o de comedores comunitarios para alimentarse, por lo que permanecer en sus viviendas suponía no acceder al ingreso y/o a la alimentación. Por otro lado, la desigualdad en el acceso a la vivienda digna evidenció que la prevención no se puede practicar de igual forma. La mayoría de quienes viven en los barrios populares de la ciudad tienen una imposibilidad material de cumplir con dichas obligaciones, ya que se encuentran en graves condiciones de hacinamiento. Mientras que en la totalidad de la ciudad los hogares sin hacinamiento son del orden del 94,4%, el hacinamiento alcanza el 4,9% y el hacinamiento crítico el 0,7%, en las villas de la ciudad estos valores alcanzan el 47%, 38,9% y 14,1%, respectivamente.

Con respecto a la higiene, las recomendaciones y sugerencias son el lavado de manos con agua de red o potabilizada asiduamente. La profunda distancia que existe en la prestación de servicios públicos entre los habitantes de barrios informales y los barrios formales constituye una de las mayores desigualdades urbanas. En los barrios populares, el acceso a servicios básicos como red de agua, electricidad y cloacas no es prestado por las empresas de servicios públicos que brindan el servicio en el resto de la ciudad. Puede suceder que, eventualmente, alguna de las empresas que corresponda a la zona, y por presión de las autoridades barriales y los vecinos, se vea obligada a realizar algún tipo de instalación o reparación en zonas perimetrales de la villa o arterias interiores asfaltadas. Pero lo cierto es que el 93% de las villas y los asentamientos está conectado de manera informal a la red pública de agua. Esta es formal sólo en el 5%

de los casos y con abastecimiento a través de camión cisterna, el 2%. El relevamiento realizado por «Un Techo para mi País» remarca que, a diferencia con el interior del país, ningún barrio utiliza predominantemente agua de pozo.

Pretender que en las villas y asentamientos se cumplan ciertas recomendaciones para evitar la propagación del COVID-19, cuando no se encuentran aseguradas las condiciones mínimas de habitabilidad, es poco probable de conseguir. Lo cierto es que las pésimas condiciones de vida y habitabilidad en villas y las diferencias con el resto de la ciudad son un problema que existía desde mucho antes de la aparición del COVID-19, y evidencia lo imperativo de iniciar la implementación de políticas de integración social y urbana.

Implementación de políticas de urbanización e integración socio-urbana

Los invito a que hagamos un recorrido sobre las estrategias y procesos de integración socio-urbana de villas existentes en la bibliografía y analizar sus emergentes en la gestión de Horacio Rodríguez Larreta, cuando comenzó la implementación de estos procesos en la ciudad de Buenos Aires. Haremos referencia a las estrategias de intervención en la Villa 31-31 bis y la Villa 20 durante la actual gestión, indagando qué factores han promovido u obstaculizado el avance del proceso de implementación de las estrategias de urbanización de villas en la CABA. Identificaremos las características del contexto político-institucional que facilitan u obstaculizan el desarrollo de las estrategias de urbanización, poniendo especial énfasis en el grado de coordinación vertical. Por último, analizaremos la incidencia que tienen sobre los procesos de urbanización la legitimidad, el grado de cohesión y el nivel de participación de las organizaciones sociales de las villas.

Coordinación vertical en el abordaje de las políticas de urbanización

Uno de los aspectos más recurrentes en la bibliografía referida a los procesos de urbanización de villas destaca la relevancia de comprender que para llevar adelante una efectiva integración socio-urbana, no se pueden solamente construir viviendas, sino que se trata de hacer ciudad, y para ello el abordaje debe ser integral, incluyendo actores de distintas áreas de gobierno, lo que efectivamente requiere coordinación. En este sentido, es importante señalar que Carlos Acuña y Fabián Repetto plantean que la coordinación institucional presenta problemas tanto de modo horizontal como vertical, debido a la naturaleza sectorial y compartimentada del Estado. Siguiendo a estos autores, se entiende por coordinación horizontal la coordinación entre agencias burocráticas diferentes del mismo Estado. Este tipo de coordinación exige construir una visión compartida sobre el problema social a abordar, y la forma de hacerlo evitando superposición de acciones. Por otro lado, la coordinación vertical refiere a la capacidad de acción estatal interjurisdiccional, entre distintos niveles de gobierno. Nos centraremos en esta última, entendiendo que este tipo de coordinación supone (por lo general en el caso de la CABA) la cooperación entre gobiernos de diferentes colores políticos. Esta es una variable relevante a la hora de reflexionar sobre los valores democráticos y republicanos en juego y cómo se ejercen los mismos en situaciones concretas, como la coincidencia partidaria o no. Por otro lado, supone el desafío de generar mecanismos institucionales para superar tensiones.

Una de las novedades de los procesos de urbanización que conforman el caso de investigación de la ciudad de Buenos Aires es que en el período 2015-2019 hubo coincidencia de los colores políticos del gobierno nacional y local, lo que facilitó el trabajo referido al traspaso de tierras, disponibilidad de recursos y coordinación interjurisdiccional. De acuerdo con

el Banco Interamericano de Desarrollo, el trabajo interdependiente entre diferentes niveles de gobierno es mucho más problemático en medio de diferencias políticas partidistas. El compromiso de los distintos organismos de gobierno, construyendo puentes con los distintos niveles de la administración pública, aparece como factor clave de éxito en los procesos de urbanización.

La bibliografía referida a los procesos de integración socio-urbana de villas destaca el rol que tiene la coordinación a nivel vertical como una de las variables influyente en el éxito o fracaso de la implementación de las políticas públicas de integración socio-urbana.

Sobre los casos estudiados, la Villa 31-31 bis y la Villa 20, cabe señalar algunas diferencias y semejanzas que hacen a los aciertos y errores de los abordajes, y a la estructuración de los procesos de intervención de la implementación de las políticas de integración. Lo referido a la coordinación a nivel vertical permite abordar parte de lo referido al contexto político e institucional imperante en estos procesos. En ambos se identifica un avance en la implementación a la hora de darse la coincidencia partidaria entre el gobierno nacional y el local. La disputa política existente entre el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri había significado un impedimento para el avance de estas políticas de integración socio-urbana; esta competencia representaba una excusa perfecta para no abordar estrategias focalizadas en villas.

Con el inicio de la gestión de Mauricio Macri en el gobierno nacional, esta situación se modificó. La importancia de la confluencia a nivel político cobra mucha relevancia y se vuelve una herramienta más en el nivel de los implementadores de la política pública y una fuente de financiamiento. Es durante esta gestión que se producen los traspasos de los terrenos ferroviarios en los que se encuentran asentadas muchas de las villas porteñas, entre ellas la 31. En palabras de Juan Maquieyra, presidente del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC), la coordinación vertical se da en

«tres grandes factores vinculados a los recursos. El primero, el acceso al financiamiento internacional, que sin la aprobación del Gobierno nacional es muy difícil que se dé en la escala que hoy se da en la ciudad. El segundo, la utilización de los fondos federales de vivienda correspondientes a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que tampoco se venía dando (...). Y lo tercero, el acceso a las tierras y la posibilidad de trabajar en tierras que son del Estado nacional, tanto para arrancar los proyectos incluso antes de traspasar la tierra, como en Fraga o en la 31, como para para poder avanzar en el traspaso final de esas tierras. Esos tres componentes son necesarios para poder tener una política de integración a escala y antes no estaban dadas las condiciones. Y una vez que comenzamos, sí fue fundamental la voluntad del Jefe de Gobierno de ponerlo como uno de los ejes de gestión de la Ciudad de Buenos Aires».

Sin embargo, recientemente, con el cambio de gestión del gobierno nacional, comenzó a revertirse esta tendencia. Con la llegada a la presidencia de Alberto Fernández, el Ejecutivo emitió el Decreto 149/2020, en el que instruyó a la Agencia de Administración de Bienes del Estado a «revisar en un plazo no mayor a sesenta días, la legalidad de los procesos que derivaron en la disposición, cesión, enajenación, transferencia, desafectación, asignación en uso o dación en pago, de inmuebles del Estado Nacional a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a través de cualquiera de sus organismos, entidades, sociedades del Estado o con participación estatal mayoritaria, desde el 10 de diciembre de 2015 hasta el 10 de diciembre de 2019, a fin de que en caso de detectarse vicios que puedan implicar su nulidad así como eventuales hechos o actos ilícitos, se proceda a deslindar las correspondientes responsabilidades administrativas, civiles y/o penales.». Este decreto supuso una dificultad en el avance de los proceso, ya que entre los traspasos que se engloban en este decreto se encuentran los terrenos de la Villa 31 y 31 bis. Si bien el proceso continuó con mudanzas y escrituraciones a viviendas nuevas, las mismas se

hicieron en un contexto de poca claridad respecto de la titularidad actual de las tierras y no han permitido avanzar en el proceso de escrituración de los terrenos del barrio histórico.

Respecto de esta dimensión, cabe reflexionar en relación con la institucionalidad del Estado y sus mecanismos de acción. En primer lugar, esos traspasos, llevados a cabo en 2019, se hicieron en el marco de lo dispuesto por la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) en 2012, según normativa del Gobierno nacional, es decir, la normativa la elaboró el mismo color político que luego derogó el inciso que lo permitía, aludiendo que el mismo «desnaturaliza la función asignada a la AABE e implica un desprendimiento de activos insustituibles que pertenecen al Estado Nacional». Si bien esto es algo que puede ocurrir, la particular revisión respecto de las transferencias hechas a la ciudad de Buenos Aires durante la gestión macrista a nivel nacional da a suponer un particular interés político. Es preciso, entonces, reflexionar respecto de la complejización que supone la coordinación vertical cuando no hay coincidencia partidaria entre ambos gobiernos y la dificultad que supone ello para el normal funcionamiento de la implementación de las políticas públicas. Es cierto que la gestión macrista cedió una gran cantidad de terrenos a la ciudad, pero no es menos cierto que estas cesiones también comprendieron los terrenos de la Villa 31 y 31 bis. Esta revisión, con cierto tinte político, supuso un retroceso en el avance de la implementación, y esto no beneficia las reglas claras en el proceso de integración social y urbana.

Por otro lado, otro de los aspectos que estructura la implementación de las políticas de integración socio-urbana es el referido a la disponibilidad de fondos presupuestarios. En ambos procesos, la coincidencia partidaria ha dado lugar a que en las dos políticas de integración socio-urbana existan recursos disponibles, tanto de fondos federales como así también de créditos internacionales que permiten el desarrollo de obras de

infraestructura, provisión de servicios y construcción de vivienda nueva. Sin duda, este también es un aspecto que emana fuertemente del análisis como un factor que habilita y facilita la implementación de las políticas de integración socio-urbanas.

Siguiendo la línea de análisis respecto del impacto de la falta de coincidencia política partidaria, durante este primer año de gestión del presidente Alberto Fernández, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sufrió el recorte de fondos del orden de 1,14% de coparticipación federal. Si bien esto se debió a distintas causas, lo cierto es que esto afecta también la implementación de políticas porque supone una gran restricción en los recursos disponibles, que puede que no afecten directamente los procesos de integración social y urbana, pero marcan una fuerte diferencia respecto de los nuevos recursos habilitados en el marco de la coincidencia política partidaria.

Esto invita a la reflexión referida a cómo la coincidencia de colores políticos favorece la coordinación vertical y cómo la ausencia de la misma la desfavorece y afecta de distintas formas la implementación de las políticas públicas. Este es un aspecto sobre el cual deberíamos pensar, ya que hace a los valores democráticos de la gestión de gobierno. Los vínculos políticos partidarios no deberían ser un factor que afecte la implementación de las políticas públicas y la coordinación entre gobiernos que la misma exige. Sin embargo, en este caso particular se ve cómo en una gestión de coincidencia las facilidades aumentaron y en una gestión entre distintos partidos, las dificultades, tanto respecto de la tenencia de las tierras como de la disposición de recursos, se incrementaron. Para que esto suceda, debe dotarse a la gestión y sus manejos de mayor institucionalidad y reglas claras. Esto posiblemente requiera de mecanismos nuevos de establecimiento de disposición de recursos coparticipables, nacionales y de organismos internacionales para las jurisdicciones, de forma de garantizar la distribución equitativa, justa y evitar la discrecionalidad.

Grado de participación vecinal en el desarrollo de la política de urbanización

Otro aspecto recurrente en la bibliografía respecto de la implementación de políticas públicas de integración socio-urbana es el nivel de participación social de los beneficiarios, tanto en el diseño como en la implementación. En términos de legitimidad y de eficiencia, es sin duda bueno e importante que los ciudadanos a los que vaya dirigida una nueva ley tengan acceso al programa, para, sí es preciso, modificar el diseño de la reglamentación, con el fin de evitar fallas en la implementación posterior.

Según Cravino, la participación se impuso como necesidad en el programa de urbanización de asentamientos y villas, dada la complejidad de la intervención. Es preciso tener en cuenta que las villas constituyen territorios en los que habitan poblaciones vulnerables y en los que el Estado ha estado prácticamente ausente durante años. Frente a ello, las organizaciones barriales han tomado relevancia y constituyen actores centrales en las villas. La investigadora Beatriz Cuenya plantea que las primeras surgieron como fruto de lazos de solidaridad y ayuda mutua, para moderar los resultados más fuertes de la pobreza. La vivienda y la infraestructura barrial fueron las primeras reivindicaciones. Además, surgieron organizaciones que se encuentran más vinculadas con reivindicaciones sociales en relación con el hábitat, la mejora de la calidad de vida y el rechazo a los desalojos.

Para reforzar esta idea, la experiencia de la favela Bairro en Río de Janeiro demuestra que los procesos de participación y democratización se han vuelto medulares en las iniciativas de reducción de la pobreza. Sin embargo, los autores reconocen la dificultad que conlleva la implementación de proyectos que desarrollan procesos participativos en las comunidades pobres urbanas. Ellos destacan que en el caso de Río de Janeiro, la participación tuvo como objetivo mejorar la implementación de los procesos (y

no tanto empoderar a los pobres) y funcionar como un catalizador en la democratización de la política pública. En el caso de Favela Bairro, los procesos participativos fueron dificultosos, ya que existía una fuerte desconfianza entre los pobladores de los asentamientos y el gobierno. Teniendo en cuenta estas complejidades, es preciso entender que es difícil avanzar en políticas públicas de integración socio-urbana sin una efectiva participación de los beneficiarios. Dado los años de ausencia del Estado en las villas en particular, el efectivo involucramiento de los pobladores de los barrios informales se vuelve aún más importante.

Según el estudio realizado por el Observatorio de Ciudades Inclusivas en Belo Horizonte, la participación de la comunidad en todas las etapas del programa tal vez sea el principal responsable del éxito. De acuerdo con un relevamiento de distintos procesos de urbanización en Brasil, la construcción de un abordaje participativo, que consiga involucrar y considerar el papel de la población beneficiaria del programa, es fundamental para la calidad del proyecto urbano y arquitectónico, pues su morador es el beneficiario y el evaluador final. En este mismo sentido, hay estudios que señalan que el fracaso de los conjuntos habitacionales evidencia las restricciones y contradicciones del propio Estado de llevar adelante o de permitir ejercicios genuinos de participación que conduzcan a encontrar soluciones consensuadas, al imponerse las soluciones tecnocráticas de arriba para abajo.

En lo referido al grado de cohesión y el nivel de participación de las organizaciones sociales y vecinos y vecinas en Villa 31-31 bis y Villa 20 es donde se encuentran mayores puntos de diferencias. En el caso de la Villa 20, el proceso de participación vecinal ha tomado un impulso muy interesante, en donde desde el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC), organismo que lleva a cabo la urbanización de dicho barrio, se ha realizado un mapeo de actores relevantes y con representatividad, y se los ha convocado a participar efectivamente en el proceso. Esta participación, el involucramiento y el poder de decisión que logran los dispositivos llevados adelante

por el IVC en la Villa 20, sin duda, representan un caso de éxito. Claro que, además de lograr la unicidad de interlocución, aun con la participación de actores políticos muy dispares, existió desde el IVC una voluntad de, como lo planteó su presidente Juan Maquieyra, conformar al vecino y vecina del barrio como el sujeto de la política. Al ser consultado por cuál cree que es el aspecto central a la hora de iniciar un proceso de implementación de una política de este tipo, Maquieyra responde que la clave son «... los procesos participativos, cuando el ciudadano pasa de ser objeto de la política pública a ser sujeto de la misma». Esto requirió del despliegue de distintos dispositivos de participación, que fueran, además, efectivos y fueran percibidos por el vecino como instancias donde efectivamente se encontraba tomando decisiones sustantivas en el devenir del proceso de integración. Eso generó una sinergia positiva entre las fuerzas vivas del barrio y el IVC, y ha logrado a su vez una interlocución virtuosa.

Esto no ha ocurrido de la misma manera en el caso de la Villa 31 y 31 bis. Por empezar, se trata de un barrio en el que hay una enorme cantidad de organizaciones sociales y partidos políticos interviniendo, lo que genera una atomizada representación política que, además, se encuentra fuertemente organizada. Esto sin duda ha generado una enorme dificultad en la interlocución entre el GCBA y el barrio, el cual no ha conseguido una unicidad en su contraparte. Muchos actores intervinientes señalan que este fue uno de los errores que se cometieron desde la implementación de la política por parte de la Secretaría de Integración Social y Urbana (SECISYU), organismo que lleva a cabo la urbanización de dicho barrio, aunque otros señalan que el mismo ha sido deliberado, buscando quebrar, justamente, la representación del barrio, buscando avanzar con mayor celeridad y sin alcanzar los consensos, lo que podría resultar en demoras de la implementación. Lo cierto es que la política en torno a la participación que lleva adelante la Secretaría en la Villa 31 y 31 bis es más bien informativa hacia el barrio, pero lo cierto es que no da mucho lugar a que la

ciudadanía pueda incidir con respecto a las decisiones que se llevan adelante desde la SECISYU. En palabras del secretario Diego Fernández, «el Estado no es que deja de funcionar como Estado y delega en los vecinos que se transforman en un autogobierno. Esto es, decimos, mirá, en esta manzana urbanísticamente necesitamos abrir una calle para «equis» motivo, ahora vecinos, vengan, vamos a charlar, a ver cómo lo podemos hacer, cómo les parece. Ahora, la determinación de decir hay que abrir una calle acá es una determinación que responde a una realidad técnica, no una realidad social participable».

Prueba del mecanismo que imperó en el abordaje en este barrio es el avance en la licitación de obras, incluso antes de empezar el proceso de discusión de la Ley 6129 de re-urbanización e integración del Barrio Padre Carlos Mugica. Esto tiene como consecuencia una fuerte resistencia de parte de los vecinos y vecinas a la implementación de la política. Del análisis se puede inferir también que la prioridad de la SECISYU ha tenido más que ver con la velocidad en el avance de las obras y la dotación de infraestructura que con la integración social y generación de consensos con el barrio, el cual no se siente en su mayoría tenido en cuenta por los implementadores. Incluso teniendo este nivel de conflictividad en el barrio, que ha inhibido, por ejemplo, el funcionamiento del Consejo de Gestión Participativo creado por la Ley 6129, el avance en la implementación de las obras de infraestructura no se ha frenado. Lo que sí ha generado la persistente conflictividad barrial ha sido el retraso en el avance de mudanzas, aperturas de calles u otras cuestiones que exigen el acuerdo de los vecinos, además de un malestar generalizado que se opone al proceso de integración socio-urbana. La SECISYU tiene como principal objetivo llevar adelante las obras de manera rápida, y la centralidad y la centralidad geográfica y política de la Villa 31 y 31 bis (asociada a la voluntad política del GCBA) exige un avance que ha relegado los procesos de participación vecinal y generación de consensos.

Conclusiones

La intención de este ensayo ha sido reflexionar respecto de cómo aspectos de la implementación de una política pública tan importante como la integración social y urbana de los barrios populares de la ciudad de Buenos Aires pueden suponer aprendizajes para establecer mecanismos de mejora en la gestión pública en general. Abordamos dos cuestiones centrales para la integración urbana: la participación social de la ciudadanía en estos procesos, como así también la coordinación vertical entre el Gobierno nacional y el Gobierno de la Ciudad, ambas cuestiones presentes en la bibliografía y también emanadas de los testimonios de los actores sociales y políticos intervinientes en los procesos. El recorte de estas dimensiones observables también ha tenido que ver con la pregunta de cómo construimos un mejor espacio público común.

La política partidaria siempre es una variable a tener en cuenta a la hora de implementar políticas públicas en nuestro país. En este análisis, esto se evidencia en lo referido a la coordinación vertical, principalmente, pero la misma no es ajena a la participación social de la ciudadanía, que muchas veces reproduce lógicas antagónicas, aun en la discusión de políticas que tienen como objetivo beneficiarla directamente. Es decir, tanto la coordinación vertical como la participación ciudadana se ven teñidas muchas veces por enfrentamientos políticos que sólo refuerzan y agrandan las incompatibilidades.

Ello significa un desafío para que jóvenes funcionarios/as y militantes políticos generen mecanismos institucionales que logren reducir la incidencia de las diferencias partidarias en el éxito en la implementación de políticas públicas. Pero el rol de la ciudadanía en este aspecto también es central, ya que no debe reproducir ese enfrentamiento entre dos polos que no dialogan, porque, al final de cuentas, la principal perjudicada en esta forma de gestionar es la misma población. Los espacios de participación e

incidencia en el diseño e implementación de políticas públicas precisan un cambio de abajo hacia arriba, en donde sea la misma ciudadanía la que instaure una modificación de paradigma en la forma de gestionar. La misma no tiene que quedarse en un lugar expectante, sino intervenir y discutir. Claro que para eso es preciso que la política de participación sea real, no meramente informativa, y permita que los/as ciudadano/as incidan en la toma de decisión y el devenir de las políticas públicas que los tienen como destinatarios. Para lograrlo, deben demandar al Estado espacios participativos de cogestión y codiseño de políticas. Estos existen. En los procesos de integración social y urbana, se constituyen en las mesas de gestión y participación de los barrios; en algunos grupos etarios se conforman en consejos, como el Consejo de la Juventud de la Defensoría del Pueblo, o también están presentes en los Consejos Consultivos Comunales. Pero estos espacios deben robustecerse desde la ciudadanía que se involucra, y desde el Estado que genere los mecanismos para garantizar su funcionamiento real. El diálogo y el encuentro de la ciudadanía constituyen un primer paso hacia la reducción de la falta de comunicación y acercamiento de personas y partidos en las causas que les son comunes.

TRANSFORMACIÓN JUDICIAL

LOGRAR MEJORAS QUE REFORMEN LA CALIDAD DE LA JUSTICIA

MARTÍN CASARES¹¹

Introducción: estado de situación

Actualmente, en Argentina, la agenda judicial se encuentra en la primera plana de todos los medios de comunicación, ya sea por las novedades en las causas judiciales más resonantes o por los distintos proyectos que impulsa el gobierno nacional. Se proponen cambios que van desde la reorganización del fuero penal federal, el apartamiento del procurador general, la modificación en la integración de la Corte Suprema de Justicia, hasta el desplazamiento de magistrados trasladados.

Como veremos más adelante, todas estas iniciativas tienen como denominador común cambios en las personas sin grandes reformas estructurales ni en las dinámicas de poder o trabajo de los tribunales, por lo que difícilmente generen buenos resultados. De este modo, mediante la creación

¹¹ Martín Casares es abogado y magíster en Derecho Penal de la Universidad Austral. Actualmente es secretario letrado de Cámara en el Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires. Fue jefe de Gabinete del Ministerio de Justicia y DDHH de la Nación y subsecretario de Política Criminal de la Nación.

Twitter: @MartinCasares

Instagram: RMartinCasares

de más cargos, nuevas designaciones y desplazamientos de funcionarios de carrera, se sostiene que se resolverán problemas del Poder Judicial que llevan décadas sin solución.

Las cuestiones relativas a la independencia judicial y el mal funcionamiento de la justicia no se solucionan creando cientos de cargos, aumentando el tamaño del fuero más cuestionado o ampliando el número de integrantes de la Corte Suprema de Justicia. Además, si el problema real fueran solamente personas determinadas en algunos lugares específicos del Poder Judicial, el remedio institucional ya existe, y se trata de destituir las de la forma establecida en la Constitución y, en su lugar, designar personas idóneas e independientes.

Mientras tanto, oficialismo y oposición se acusan mutuamente de llevar adelante un *lawfare* o guerra judicial; es decir, de abusar de herramientas legales y procedimientos judiciales para perseguir a opositores políticos. En el caso argentino, las acusaciones van desde el uso indebido de organismos de inteligencia oficial y espías privados hasta operadores judiciales, que actuarían utilizando para el logro de sus fines a algunos actores del sistema judicial como herramienta. De allí que la política, sin hacerse cargo de su propia responsabilidad, plantea la necesidad de cambiar la «herramienta» y no a quien la usa.

Lo cierto es que, más allá de las denuncias cruzadas y operaciones, existe una gran cantidad de causas penales en las que se investigan a funcionarios y exfuncionarios de distintos gobiernos por delitos relacionados con hechos de corrupción. Y se agrega acá otro problema más, debido a que en nuestro país este tipo de investigaciones se dilatan demasiado en el tiempo, y en general no se llega a resultados, ya que casi no existen condenas de funcionarios de primera línea por casos de corrupción.

Agrava la situación el trámite que en los tribunales se les imprime a los casos penales, la falta de transparencia y publicidad; y, sobre todo, el manejo de los tiempos a la hora de resolver aporta al descrédito de la justicia,

ya que parece que en aquellos pocos casos en que condena por delitos de corrupción, lo hace después de mucho tiempo, cuando los funcionarios ya no se encuentran en el poder.

Lamentablemente, esto ya es común en nuestro país, y quien no gobierna sostiene que el Estado de derecho se encuentra en crisis y acusa al oficialismo de injerencias indebidas en el Poder Judicial federal para perseguir a opositores o para garantizar su propia impunidad.

Así las cosas, pareciera que la mayoría del arco político coincidiera en que existen graves problemas en buena parte de la justicia penal federal; pero lo cierto es que pasan los gobiernos de distinto signo político sin impulsar de manera efectiva los cambios necesarios para generar soluciones de fondo.

Hace ya más de treinta años que sigue pendiente el desafío de reformar nuestro sistema de administración de justicia penal federal. Y la falta de solución a los problemas del Poder Judicial trae aparejadas consecuencias que hoy se pueden observar en los resultados de la mayoría de las encuestas de opinión. De las últimas encuestas surge con claridad que, aun en un escenario de pandemia y cuarentena, la corrupción y la inseguridad se encuentran entre las mayores preocupaciones de los argentinos. Y estos temas se vinculan de manera directa con el mal desempeño de nuestro sistema judicial.

En este contexto, la justicia está inmersa en un importante descrédito frente a una sociedad que no confía en sus magistrados y considera que el Poder Judicial no funciona bien y/o sus integrantes no son independientes del poder político. Así se observa en las reiteradas ediciones del Índice de Confianza Judicial que realizan FORES y la Universidad Di Tella.

Ahora bien, más allá de la gravedad de los problemas mencionados y su impacto institucional, no debemos olvidar que debido a su competencia, la justicia penal federal no se ocupa de los delitos comunes, ni es el sistema de solución de conflictos al que acuden la mayoría de las personas cuando enfrentan un problema judicial.

Es importante destacar este hecho, porque entendemos que aunque se solucionaran los desafíos pendientes, no estaríamos abordando las principales necesidades de las personas concretas y sus conflictos con el sistema judicial, como la larga duración de los procesos en temas de familia, laborales, civiles y comerciales, que afectan a la mayoría de los usuarios de la justicia.

Oportunidad y formas de la reforma

Antes de continuar, creemos que es importante dejar en claro que la reforma de la justicia penal federal es fundamental y necesaria. Pero asimismo, debemos tener en cuenta que en nuestro país también falta mucho por hacer en términos de reforma judicial en general. Es decir, mejorar el funcionamiento y la accesibilidad de muchos otros fueros ordinarios, que son los que utiliza la mayoría de las personas que acuden a los tribunales.

La reforma judicial es un tema fundamental para la organización del país, que afecta no solo a las personas, sino también a las principales instituciones e inclusive a nuestra forma de gobierno republicana. Y es por ello que entendemos que el diseño institucional y la mejora del funcionamiento de un poder del Estado no pueden quedar en manos de unos pocos abogados especialistas. Asimismo, entendemos que tampoco se debería avanzar sin fuertes consensos con la oposición y el compromiso de la mayoría de los partidos políticos.

Es por ello que creemos necesario ampliar la mirada, el diálogo y el análisis acerca del modelo de sistema justicia que queremos, su diseño y prioridades. Ninguna reforma judicial puede quedar a cargo de una pequeña mesa integrada por supuestos especialistas desconocidos, supuestamente capacitados para entender y proyectar las necesidades de todos.

En general, los códigos, las reformas y las leyes llevan informalmente el nombre de su autor o de quien las impulsa, como el código napoleónico, o el código de Vélez Sarsfield. En este caso, resulta raro, pero se desconoce al autor intelectual del último proyecto de reforma judicial argentina, tendiente a reorganizar el fuero federal. Lo único que sabemos es que originalmente existía el «Plan Beliz» para la reforma de la justicia federal impulsada por Gustavo Beliz cuando fue ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, en el año 2004. Este proyecto preveía la unificación de los 12 juzgados penales federales de Comodoro Py con los juzgados penales ordinarios de la Capital Federal; se licuaba, de este modo, la competencia federal exclusiva entre casi un centenar de juzgados penales sin crear nuevos cargos ni designar más magistrados.

Lejos de aquel proyecto, que resultaba adecuado para la época, y que de haber prosperado hubiera mejorado la administración de la justicia penal, nos encontramos con una propuesta actual que, sin autor conocido ni diagnóstico, propone la creación de gran cantidad de cargos que serán cubiertos de manera interina por el mismo oficialismo al que debería controlar e investigar.

La reforma no solo carece de un diagnóstico de situación, sino también del más mínimo fundamento en datos o información empírica requeridos para plantear una política pública. Así, sin justificación más que el relato, frases hechas relativas a ideas abstractas, tales como «que el sistema judicial se apegue a las normas» o «garantizar la máxima transparencia», y anécdotas sentimentales de la vida personal del Presidente, fue presentado el proyecto. Proyecto que aun cuando comenzó a debatirse en el Senado, e inclusive hasta el día de su votación, no contenía un informe de impacto presupuestario relativo a recursos humanos ni la estimación acerca de los costos de implementación en términos de infraestructura y tecnología. Mucho menos, algún criterio o definición acerca de la puesta en marcha y proceso de implementación de las modificaciones propuestas.

Este es el claro ejemplo de una reforma judicial pensada y diseñada por políticos abogados que consideran que una vez aprobada la ley, automáticamente cambia la realidad. Es por ello que cabe preguntarnos cómo con una reforma que se define por una pequeña élite, a puertas cerradas, pretendemos que sus objetivos se correspondan con las necesidades de quienes no saben, no comprenden, pero que, en definitiva, son los usuarios del sistema que se pretende reformar.

Es por ello que consideramos importante siempre definir con claridad los objetivos concretos de la reforma, y que la manera de hacerlo sea ampliando la mirada hacia una reflexión general que aborde aspectos teóricos y prácticos más diversos que la de los funcionarios del Poder Ejecutivo que proponen la reforma actual, algún sector «legítimo» del Poder Judicial y unos pocos amigos especialistas en la materia.

Entendemos que es necesario ampliar la conversación hacia una reflexión colectiva entre iguales, para que surjan nuevas ideas y propuestas tendientes a reconectar el sistema judicial con las personas y sus necesidades concretas. Y esto resulta fundamental, porque, en definitiva, las propuestas de reforma que de este proceso surjan podrían orientarse a acercar y reconciliar la justicia con las personas y sus realidades.

Sin embargo, volviendo a los difíciles momentos que nos toca vivir, resulta difícil imaginar un momento más adverso para un amplio debate público o una peor oportunidad que la actual para avanzar en una reforma institucional de tamaño magnitud.

Así las cosas, en medio de una pandemia mundial, con una larga cuarentena que nos tiene a todos prácticamente encerrados en nuestras casas, el Gobierno impulsa una reforma judicial parcial, mal orientada, que no soluciona los problemas de funcionamiento del Poder Judicial y pone en riesgo la independencia de la Justicia.

Contenido de la propuesta

Al adentrarnos en el análisis de la propuesta de «Ley de Organización y Competencia de la Justicia Federal», enviada por el Poder Ejecutivo al Senado en el mes de julio de 2020, podemos observar que el proyecto en análisis no es una amplia reforma judicial, como fue presentado, ni tampoco un plan integral.

De hecho, este proyecto tiene algunos puntos en común con la llamada «democratización de la justicia» impulsada en el año 2013 por la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, quien detrás de algunos conceptos que todos podemos compartir, como la necesidad de reformar la justicia, mejorar su funcionamiento y acercarla a la gente, escondía medidas concretas para ampliar estructuras, mediante la generación de cientos de designaciones, la creación de cámaras de casación en todos los fueros y otras medidas que —además de contrariar los valores que pretendía defender— también creaban las condiciones para desembarcar en el Poder Judicial. O con la reforma de la ley orgánica del Consejo de la Magistratura del año 2006, casualmente también de autoría de Cristina Fernández de Kirchner cuando era senadora, para ampliar la mayoría oficialista en el órgano encargado de seleccionar y remover jueces, además de administrar el Poder Judicial.

Cabe recordar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró inconstitucionales casi todas las leyes contenidas en el plan de democratización de la justicia. Y la reforma del Consejo de la Magistratura también fue calificada de inconstitucional por la Cámara Contencioso Administrativo Federal; y dieciséis años después, aún espera a que la Corte decida tratar y resolver el tema.

En esta misma línea, el proyecto de reforma actual simplemente plantea una ampliación del fuero federal, que implica la creación de una gran cantidad de cargos: 370 de magistrados (jueces, fiscales y defensores de

primera y segunda instancia); más 1364 de funcionarios y empleados en su gran mayoría para estructuras del Poder Judicial.

Un tema que suele repetirse en este tipo de reformas es el avance en materia de designaciones de jueces subrogantes o interinos, que en este caso suscitó la mayor parte de las críticas de los especialistas que asistieron a las reuniones de la Comisión de Justicia y Asuntos Penales del Senado, debido a que la reforma dispone la designación de jueces interinos en los nuevos cargos que crea. Recordemos que esto es contrario al criterio de la Corte Suprema de Justicia en su fallo Uriarte y afecta seriamente la independencia de los magistrados así designados.

Agrava esta situación el hecho de que se trate de jueces del fuero penal federal, que son quienes tienen a su cargo la responsabilidad de investigar y enjuiciar a los funcionarios públicos del gobierno que impulsa la reforma y sus consecuentes designaciones interinas.

Otra particularidad de esta reforma es que, en términos organizacionales, «nació vieja, atrasa y es antigua», como la definió Marcos Salt en su intervención en el Senado de la Nación en agosto de 2020. Esto se debe a que el diseño organizacional que propone contiene criterios de gestión judicial obsoletos que ya fueron superados, como, por ejemplo, la organización refleja entre juzgados, fiscalías y defensorías, o la creación de más secretarías tradicionales.

Pero quizás uno de los principales errores técnicos de la propuesta de reorganización de la justicia federal es que resulta contraria al sistema acusatorio, que separa las funciones de investigar y perseguir de las de resolver y garantizar el debido proceso, que mejora la eficiencia de las investigaciones penales y a la vez resulta más adecuado a nuestra Constitución en términos de garantías.

Recordemos que el nuevo proceso acusatorio ya se encuentra en marcha y funcionando con buenos resultados, en tanto aumenta la cantidad de resoluciones judiciales en un menor tiempo en las provincias de Salta y

Jujuy. Cabe destacar que la aplicación del sistema de enjuiciamiento acusatorio posee amplio consenso y apoyo de los sectores académicos, judiciales y del ámbito del derecho, como también de los distintos sectores de la política en general.

Por eso afirmamos que la reforma propuesta es un retroceso en términos de implementación del sistema acusatorio, ya que para fortalecer y continuar con la reforma procesal penal que ya está en marcha, se necesitan más fiscales y defensores, no aumentar la cantidad de jueces y estructuras dependientes del Poder Judicial.

Por otra parte, cabe destacar que en tiempos en que nuestro país atraviesa una de las peores crisis económicas y sociales, se da prioridad a poner en marcha una reforma que tendrá un impacto presupuestario inicial de \$10.031 millones (cargos, infraestructura y tecnología) y un aumento del presupuesto del Poder Judicial en sueldos de \$ 3.037 millones más por año.

Esto cobra mayor relevancia si tenemos en cuenta que, como ya mencionamos, la reforma en análisis solamente es una reorganización del fuero federal que implica solo el 5% del total de todas las justicias provinciales del país. No es el sistema de administración de conflictos que usa la mayor parte de las personas que acuden a los tribunales. No plantea mejoras en el funcionamiento en los fueros más utilizados ni posee una sola propuesta destinada a ampliar el acceso a la justicia de aquellos sectores postergados.

En síntesis, de aprobarse en la Cámara de Diputados de la Nación la media sanción que ya pasó por el Senado, esta reforma no mejorará el funcionamiento del servicio de justicia y pondrá en riesgo la independencia judicial.

Cómo seguir: continuidad y una propuesta participativa

Como dijimos al comienzo, entendemos que es fundamental avanzar con la reforma de la justicia penal federal, para terminar con la impunidad; pero, como también adelantamos, no en cualquier sentido ni de cualquier modo.

La reforma judicial debería ser una política de Estado permanente en el tiempo, que sea transversal a los diferentes gobiernos de distintos signos políticos. Desde ya que puede haber matices, pero sin lugar a dudas hay que generar fuertes consensos respecto de hacia dónde se quieren ir fijando objetivos comunes y una estrategia que no cambie con cada gobierno.

Lamentablemente, en nuestro país ocurre justo lo contrario: con cada elección, el nuevo gobierno comienza de cero, inclusive a formular su propio diagnóstico sin tener en cuenta los avances o aportes valiosos que pueda haber realizado su antecesor. Esto también sucede con los cambios de ministro de Justicia. Un ejemplo paradigmático fue el caso mencionado de Gustavo Beliz, quien, tras un serio trabajo en materia de diagnóstico y diseño de un plan integral, presentó el «Plan Estratégico de Justicia y Seguridad», que fue dado a conocer el 19 de abril de 2004 en Casa Rosada por el Presidente con la asistencia de varios gobernadores provinciales. Sin embargo, pocos meses después, en julio del mismo año, el Presidente le solicitó su renuncia y el nuevo ministro Rosatti no continuó ninguna de las iniciativas incluidas en el ambicioso plan.

Frente a esta dificultad de no encontrar planes que en la práctica hayan sido sostenibles a lo largo del tiempo, creemos importante encontrar puntos o núcleos comunes sobre temas específicos, para comenzar el camino de la formulación de políticas de Estado permanentes.

Y en esta línea, en materia de sistema penal, encontramos al menos una gran definición compartida por todos los espacios políticos y judiciales: el sistema acusatorio. Avanzar en la reforma procesal penal que modifica sustancialmente los roles en el proceso pone en cabeza de los fiscales la investigación y acusación y se separa de los jueces, que tienen a su cargo el control de garantías y la función jurisdiccional de decidir. Un sistema más eficaz para enjuiciar y sancionar los delitos, pero también con más garantías y controles durante el proceso.

La reforma procesal penal implica un cambio de paradigma en la manera de investigar y juzgar los delitos, mediante un sistema acusatorio oral y público, donde los roles de las partes se encuentran claramente definidos, y quien resuelve es un tercero imparcial. De este modo, los nuevos procesos se estructuran en torno al debate oral, que comienza con la acusación del fiscal, que discute con un abogado defensor ante un juez que, sin conocer los hechos previamente y luego de tomar contacto directo con la prueba, dictará sentencia.

Existe coincidencia también en el modo de implementarlo progresivamente, modelo elegido en países como Chile, Colombia y con algunas dificultades México, en los que la reforma fue pensada, diseñada e implementada como una política pública sostenible en el tiempo.

Otra de las características principales del proceso de implementación de la reforma en estos países fue que se puso en marcha de manera progresiva, avanzando de forma escalonada. De este modo se estaba trabajando, hasta el cambio de gobierno, en nuestro país, donde ya hace más de un año y medio que el sistema acusatorio fue puesto en marcha en Salta y Jujuy, con buenos resultados.

En cuanto al resto de la reforma judicial, consideramos que se debería avanzar con un debate público, transparente e inclusivo, para tratar de sumar la mayor cantidad de voces. Entendemos que existen interesantes experiencias en marcha, que se podrían continuar con proyectos que vienen dando buenos resultados, como la aplicación de oralidad efectiva en los procesos civiles, más las mejoras que se lograron en los últimos años en la justicia penal ordinaria, como la nueva ley de flagrancia, los juicios unipersonales y la aplicación de nuevas técnicas de investigación para procesos complejos, entre otras.

Pero también es importante que la agenda impulsada por el Poder Ejecutivo esté abierta, para que los distintos actores puedan incluir otros temas y propuestas, que a su vez puedan ser consensuados con la oposición.

En nuestro país contamos una experiencia interesante en ese sentido. Justicia 2020 fue un programa nacional que planteó una forma participativa de diseñar una gran cantidad de propuestas de reformas judiciales.

El fin de Justicia 2020 fue lograr una transformación integral de las instituciones del sistema de justicia a través de un proceso de participación plural, para construir una reforma consensuada y sustentable en el tiempo. En el informe de gestión del programa a fines del 2019 se establece que «sus objetivos principales fueron la elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas para construir, junto a la sociedad, una justicia que genere resultados socialmente relevantes y permita la solución de los conflictos en una forma rápida y confiable»

Justicia 2020 fue un programa de gobierno abierto que duró cuatro años y contó con más de 62.000 inscriptos que hicieron 7.600 aportes en sus foros en línea en www.justicia2020.gob.ar. Se realizaron también 263 reuniones presenciales con más de nueve mil participantes. De este modo, se llevó adelante una agenda de políticas públicas en materia de justicia abierta a la ciudadanía.

Entendemos que ese es el norte a seguir, y la forma es mediante una participación ciudadana responsable y comprometida con valores democráticos comunes compartidos. De este modo podremos lograr un diseño institucional judicial adecuado a nuestra Constitución, que brinde un mejor servicio de justicia que dé soluciones a los conflictos concretos de las personas.

TELESINDICALISMO

CÓMO HACEMOS PARA ORGANIZAR EL TRABAJO EN CONTEXTOS DE CAMBIO

LUCAS APARICIO¹²

Solemos ser poco propensos a desafiarnos, sobre todo en contextos de «normalidad». Sin embargo, cuando una situación extraordinaria nos atraviesa, nos descubrimos capaces de hacer cosas impensadas. En el mes de marzo llegó a nuestro país una pandemia de alcance mundial, que puso en jaque muchas cosas, entre ellas, el mundo del trabajo; a decir verdad, ya lo estaba, pero el contexto hizo que tuviéramos que prestarle mayor atención. Tuvimos que quedarnos en nuestras casas, transformarlas en oficinas, conciliar la vida familiar con la laboral de manera abrupta; en definitiva, reorganizarnos.

En este contexto, la tecnología se insertó intempestivamente en los diferentes ámbitos de nuestra vida, de nuestra cultura, nos interpeló, nos

12 Lucas Aparicio es abogado. Actualmente es director en Octopus Consultores y presidente de Fundación Civis. Fue presidente de Ferrocarriles Argentinos SE (2018) y secretario de Trabajo de la Nación (2019). Se desempeñó como funcionario público en varios cargos: director de la Unidad de Relaciones Laborales del Ministerio de Transporte, administrador de la UEPFP «Ferrobaires», subsecretario de Fiscalización y secretario de Atención Ciudadana y Servicios Federales.

Linkedin: <https://www.linkedin.com/in/lucas-fern%C3%A1ndez-aporicio-b7a91346/>

Twitter: @LucasFaparicio

Instagram: @lucasfaparicio

Facebook: LucasFAparicio

invitó a repensar y a rever la forma en que hacemos las cosas, y hasta a preguntarnos por qué las hacemos así. Con la inserción de la tecnología comenzaron los miedos lógicos en el ámbito de las relaciones laborales y en el mundo del trabajo, porque nos dimos cuenta de que este ya no se comporta de la misma manera en que lo hacía. Sin embargo, la historia ha probado que los avances tecnológicos no son la causa del desempleo, la pobreza y la precariedad. ¿La tecnología reemplaza trabajadores? Sí. ¿Destruye puestos de trabajo? Sí. Pero crea otros. Se abrieron una cantidad infinita de interrogantes a los que debemos encontrar respuesta o, al menos, intentar algún camino que sea propuesta. ¿Cómo vamos a generar la previsibilidad necesaria que construya confianza e incentive la economía? ¿Cuáles son las herramientas para asegurar el bienestar de los ciudadanos? Hoy, ¿es posible alcanzar bienestar para los ciudadanos si no nos planteamos desafíos claros y concretos?

Este artículo busca interpelarnos, con el objetivo de plasmar propuestas con una visión innovadora que nos permita un futuro sustentable de las relaciones laborales y productivas. Debemos centrar el análisis en el modelo sindical, la gestión del Estado, la formación de líderes integrales, el rol de los adultos mayores, de las mujeres y de los jóvenes, aprovechando sus capacidades y las oportunidades que nos brinda la tecnología, para así evitar cometer los mismos errores.

El contexto que atravesamos

Argentina, al igual que la mayoría de los países del mundo, tuvo que enfrentar el COVID-19 y hacer un gran esfuerzo en medidas de contención dirigidas principalmente a cubrir las necesidades básicas de los ciudadanos, preservar los empleos y ayudar a las empresas a sobrevivir. La urgencia instó a desarrollar medidas de corto plazo, que atendieron la coyuntura y asistieron las necesidades de los sectores más vulnerables.

Definir el contexto es una tarea difícil, porque no hay mediciones claras sobre el impacto real de la situación que atravesamos. Pero es claro que se produjo un incremento de las demandas hacia el Estado, como consecuencia del aumento de la miseria y la falta de trabajo. Muchos piden empleo; otros, asistencia económica para sostener el mismo; algunos, asesoramiento; otros, ayuda financiera para desarrollar microemprendimientos productivos o asociativos, o capacitación para generar recursos que les permitan obtener el sustento diario (huertas, granjas comunitarias). Crecen las demandas de información, asesoramiento legal, técnico y capacitación.

El telón de fondo de todo ello es la crisis económica, que se traduce en falta de dinero y dificultades para acceder a financiamiento y conseguir fondos. Y, por si fuera poco, la tecnología, necesaria en este contexto, generó más incertidumbre, al no saber el grado de transformación que esta va a generar en cada una de las actividades productivas.

Cada vez existe más externalización de las relaciones laborales, precarización y una creciente tendencia hacia la autonomía —real o no— de los vínculos de trabajo, lo que muestra la fragilidad cada vez mayor de los sistemas regulatorios laborales creados al calor de la organización fordista, del establecimiento físico o bien de la jornada laboral continua.

La forma de organización del trabajo está en crisis, como producto de la inserción de tecnología y el aumento de la automatización. Algunas empresas se encuentran intentando modificar sus estructuras piramidales. La incertidumbre sobre la evolución de la pandemia probablemente hará que se acentúe la sustitución de empleados por máquinas y la digitalización de la fuerza de trabajo. Las empresas, cada vez más, apostarán a la automatización. Quizá sea una tendencia que no podamos parar, pero al menos podemos ayudar a las empresas a anticiparse y, principalmente, trabajar en la reconversión de los trabajadores, que deberán ajustarse al cambio y encontrar un equilibrio para soportar el impacto.

Teniendo en cuenta lo antedicho y como en toda crisis, nos enfrentamos a una oportunidad de transformación. Se vuelve primordial y urgente concientizar a los actores del sistema laboral y a la comunidad sobre las necesidades del presente y del futuro en materia laboral.

Breve referencia a los desafíos del trabajo del futuro

Me gusta hablar del trabajo del futuro, porque hablar del futuro del trabajo genera más incertidumbre. La realidad es que en el futuro va a haber trabajo. La preguntas que debemos hacernos, en todo caso, son: ¿qué tipo de trabajo?, ¿cómo será la transición de un sistema productivo a otro? Es verdad que ya hemos vivido procesos de transformación del sistema productivo y de la forma de trabajar, dado que esto viene ocurriendo desde el comienzo de la sociedad. Pero nunca se han dado con la velocidad y la profundidad que se están dando en la actualidad y, menos aún, en un contexto de pandemia mundial. Aprovechar la oportunidad requiere el compromiso de todos los actores sociales de entender el desafío al que nos enfrenta el mundo del trabajo.

Las plataformas digitales y los sistemas de trabajo virtuales

El impacto, hasta la fecha, de las transformaciones, parece indicar un aumento de los puestos de trabajo con contratos atípicos o relaciones de trabajo precarias, entre las que se pueden mencionar: el trabajador/a informal, sin cotización en la seguridad social, de baja productividad, eventual, temporal, a tiempo parcial, no remunerado, encubierto o por cuenta propia, y el trabajo remoto.

La situación descrita afecta directamente al régimen de seguridad social (porción más grande del presupuesto nacional) y su desfinanciamiento, con su modelo clásico de «reparto» impactado por las nuevas formas de organización de las empresas, alcanza índices históricos.

En este nuevo modelo de negocios no hay trabajadores en relación de dependencia, o hay muy pocos, los necesarios para cubrir las necesidades administrativas. Tampoco hay pagos de cotizaciones a la seguridad social, ni aplicación de convenios colectivos de trabajo, ni elección de delegados sindicales de personal, ni obras sociales ni seguros de riesgos de accidentes y enfermedades laborales, ni licencias ni vacaciones ni indemnizaciones. En definitiva, carecen de protección social, con la importancia probada de este concepto durante la pandemia.

Debemos adaptar, de forma urgente, los mecanismos de seguridad social, para que cubran a todos los trabajadores, independientemente del tipo de contrato, y crear y fortalecer mecanismos de protección social universales.

No quiero cerrar este apartado sin aclarar que si bien la «economía colaborativa» plantea básicamente el rechazar la intensidad de la protección laboral y social de las relaciones laborales que emergen en el interior de los modelos de negocios, el trabajo colaborativo y las economías de plataforma pueden ser una estrategia de integración, desarrollo y sustentabilidad que, a la fecha, no están siendo aprovechadas en toda su magnitud.

El teletrabajo

En primer lugar, no debemos confundir la **teleurgencia**, consecuencia del aislamiento obligatorio en esta pandemia, con el **teletrabajo**. El teletrabajo es una nueva forma de trabajar, pasar de una organización presencial o semipresencial por horarios a una virtual por objetivos. También significa ahorro energético y un menor uso de combustibles, reducción de la contaminación, del medioambiente, de la congestión en las ciudades, inclusión de personas con capacidades diferentes y ayuda ante la dispersión geográfica. El teletrabajo contribuye a la transformación cultural laboral, a la conciliación del trabajo y la vida familiar.

El telesindicalismo

Cambió la forma en que trabajamos. Se hizo más difícil para los trabajadores organizarse. Se modificó el rol de los sindicatos.

Debemos comprender que existen variables que pueden llegar a constituir una amenaza para las asociaciones sindicales en términos de las nuevas formas de trabajo y la tecnología. Ellas, a mi entender, son tres: la capacidad de afiliar, la capacidad de identificar y organizar objetivos sobre la base de una agenda de intereses y, finalmente, la capacidad de movilizar.

Se requiere, de manera urgente, retomar la conducción de procesos donde el Estado, los sindicatos y las empresas, juntos y dialogando, establezcan cómo abordar la nueva realidad y cómo hacer de la tecnología una oportunidad para aumentar la generación de empleo genuino y decente.

Resulta fundamental analizar las perspectivas de organización colectiva de los trabajadores atravesados por la tecnología.

El telesindicalismo implica gestionar servicios digitalmente para fomentar el ejercicio de los derechos colectivos. No hay otra alternativa para enfrentar la desterritorialización y despersonalización de los vínculos laborales.

El rol de los jóvenes

La sociedad se encuentra inmersa en procesos acelerados, que sitúan a los jóvenes en nuevas condiciones y determinan el desarrollo de diversas subjetividades y prácticas. Son los jóvenes los que enfrentan con flexibilidad el desafío de las innovaciones tecnológicas y las transformaciones productivas, los que se han constituido en creadores culturales. Los jóvenes cuentan con un enorme potencial creativo y transformador, que los hace actores fundamentales en desarrollo de nuestra sociedad.

Debemos fomentar el diálogo intergeneracional y de intercambio entre jóvenes y adultos mayores; ambos grupos deben ser capacitadores y

capacitados; invertir en el desarrollo de las capacidades humanas necesarias; contribuir a una sociedad activa a lo largo de toda la vida, incluyendo jóvenes y adultos mayores. Nuevos modelos que nos permiten las tecnologías, con una propuesta más atractiva para las nuevas generaciones, que nos interpelan y nos empujan a mejorar, a contribuir a modelar una plataforma que sea más afín con las nuevas miradas. Por otra parte, las supuestas amenazas que enumeramos cuando hablamos del telesindicalismo son más bien generacionales que reales. Veamos caso por caso. Afiliar: cuánto más fácil resultaría afiliar a través de una aplicación y con un medio de pago o transferencia electrónica.

Organizarse, conocer y entender intereses: para los jóvenes, la tecnología acerca, vincula, les permite interactuar con mayor facilidad sin importar las distancias. Juegan en red, miran series o películas a través de la red; las redes sociales resultan un verdadero canal o espacio de discusión y participación. Un foro puede reemplazar, incluso mejorar, la participación en asambleas presenciales de trabajadores.

Movilizar: solo hay que analizar las movilizaciones más relevantes en los últimos años, como fueron la de los chalecos amarillos en Francia y la agenda de género en diversos países. Ambos ejemplos dan cuenta de cómo, a través de las redes sociales y sin líderes aparentes, las sociedades se han movilizadas con masividad, organización y contundencia.

El rol de la mujer

Las mujeres, aun en el siglo en el que vivimos, son las que tienen más restringidas sus posibilidades de compatibilizar las tareas de cuidados con las posibilidades tanto de formarse como de trabajar. Hay que prestar especial atención y diseñar estrategias diferenciadas para no agudizar diferencias y exclusiones sociales en materia de formación en esta coyuntura.

En los últimos años ha crecido el debate en torno a las cuestiones de género. Son ellas, con sus habilidades, capacidades y visión, las que nos empujan a ver el mundo con otros ojos. Reflexionamos sobre la división sexual del trabajo, el rol de las mujeres en la economía y la economía de las familias en particular, de la conciliación entre la vida productiva (es decir, laboral) y reproductiva (es decir, la familiar), las tareas de cuidado y el rol de los Estados frente a estos tópicos. Obviamente, sobre la violencia de género, la paridad, la inclusión, la disminución de la brecha salarial, entre otros tantos.

Son las mujeres quienes más participan en las organizaciones sociales o comunitarias, como comedores, merenderos, clubes de barrio, parroquias e iglesias, centros vecinales. Sin embargo, cuando vemos los lugares que ocupan las mujeres en los puestos de toma de decisión, existe una gran asimetría o brecha.

Un caso particular es el de la participación de las mujeres en las organizaciones sindicales, tanto en sus bases como en mandos intermedios y altos. En este marco, los conocimientos sobre género son una herramienta central para promover el análisis y la desarticulación de las relaciones desiguales y no equitativas.

El rol del Estado

La informalidad laboral es una deuda pendiente de la democracia, ya que en cuarenta años nunca ha bajado del 30%. El empleo registrado, además de darles dignidad a los trabajadores, permite fortalecer los sistemas solidarios que están asociados a los aportes y contribuciones, como son la protección social, la salud y el sistema jubilatorio.

Pero la realidad es que, en la mayoría de las pequeñas y medianas empresas, no se formaliza en trabajo por el costo que este implica y la estructura que ello requiere. Debemos entender de una vez por todas que el

pequeño empresario no es más que un trabajador con mayor responsabilidad y riesgo y que desde el Estado se lo debe acompañar facilitando la tarea de generación de más trabajo sin que ello ponga en riesgo dicha fuente de empleo.

Asimismo, el Estado y las organizaciones del mundo del trabajo tienen que acompañar la innovación y el desarrollo tecnológico que generan cambios en la forma de producir y gestionar de las empresas, diseñando políticas y programas que permitan atender las demandas de los trabajadores y empresarios.

Tal vez la mayor disrupción ocurrida en la última década es la capacidad, mayormente en el sector privado, de procesar datos para generar negocios personalizados, hechos a medida. Esa particularidad o posibilidad, mejor dicho, de tocar la puerta del consumidor y, a su vez, de cientos de millones de ellos, genera una brecha de comunicación con el ciudadano cada vez mayor entre el Estado y las empresas. El Estado tiene que invertir en nuevas tecnologías de comunicación e información —la economía del dato— para diseñar políticas y programas que promuevan el desarrollo y crecimiento de todos los sectores de actividad, así como la inclusión y mejora de la calidad del empleo de todos sus trabajadores. El Estado (nacional, provincial y municipal) tiene que poder brindar respuestas ágiles y de calidad, orientadas al servicio y atención del ciudadano y empresarios.

El diálogo social en la construcción de confianza

¿Dialogar con quién, cómo y qué? ¿Cuáles son los nuevos acuerdos necesarios? El proceso de deterioro ya era agudo y recrudescerá con la pandemia. La problemáticas sociales serán extremas y, con ellas, se acrecentarán las demandas de servicios, información y respuestas. Necesitamos revitalizar de manera urgente las redes y articulaciones de la sociedad, fortalecer a los actores con suficiente poder de negociación, que reconozcan

mutuamente la representatividad que cada uno ostenta y determinen en forma clara y precisa los intereses en común que pueden y deben ser abordados.

La necesidad de construir juntos escenarios de competitividad y productividad, implica desafiarnos, permitirnos poner en la agenda de transformación y debate todas aquellas cuestiones relacionadas con la operación, las relaciones laborales y las normas convencionales y/o legales.

También necesitamos un país en que el ciudadano común tenga incidencia en las políticas públicas, un país con articulación suficiente, un Estado que apoye las iniciativas privadas sociales, alejándose del clientelismo y la falta de transparencia, un país que tenga responsabilidad social.

El trabajo en red, colaborativo y constructivo

Los ciudadanos actuando en red constituyen la verdadera dimensión de la democracia. Por mayor empeño que ponga el Estado en solucionar las crisis, resulta necesaria la articulación de objetivos y acciones, forjando una sólida red. La red permite la reconstrucción del tejido social, aumentando el capital social. Una de las alternativas para paliar los efectos de la crisis se ve reflejada en un estilo de labor con fuerte tendencia a la interconexión con otros grupos u organizaciones (relaciones que se han incrementado marcadamente en los últimos tiempos). El compartir y la complementación, así como la multiplicación y socialización de la información, son las principales fortalezas del trabajo en red. Como contrapartida, la cultura individualista, la falta de confianza y de tiempo y los problemas de comunicación e interacción son obstáculos por vencer.

La innovación regulatoria

Tenemos un claro comportamiento normativista reactivo y no proactivo. Regulamos sin escuchar al empleador y al trabajador, no buscamos

los consensos necesarios. Construimos desde la imposición. Debemos desalentar las regulaciones innecesarias. Es importante poner sobre la mesa y discutir la necesidad de mejorar la productividad y competitividad de las actividades, porque si hay buenos negocios hay inversiones y si hay inversiones hay trabajo.

La actualización de las regulaciones es fundamental, sí. Pero también la construcción de alternativas que permitan, sobre todo en la coyuntura inédita que atravesamos, salidas que generen ingresos para los trabajadores con protección social.

La formación de líderes integrales

Los actuales contextos productivos son altamente demandantes y movilizadores de conocimientos y saberes (prácticos, profesionales, técnicos, tácitos y codificados). Cabe, entonces, mencionar que en estos nuevos escenarios comienzan a reconocerse el potencial de productividad que tienen los ámbitos de aprendizajes colectivos, ya que la tecnología no sólo es concebida desde sus aspectos codificados, sino también en términos de valores y saberes construidos colectivamente.

La economía del conocimiento demanda repensar el sistema educativo, no para que el mismo responda a necesidades coyunturales, sino para que asista a las personas en el aprendizaje permanente. La formación profesional debe también dar cuenta de los nuevos sistemas productivos que se sostienen en las economías de plataforma y resignificar sus contenidos atendiendo estos cambios.

El período de post-pandemia deberá presentar un aceitado mecanismo de lectura de la demanda formativa y de los requerimientos de la mano de obra, para vincularla y adecuarla a lo requerido por el tejido productivo. Nuestro desafío debe ser promover la generación de cuadros y líderes que respondan a las necesidades de la coyuntura actual.

Algunas conclusiones

No se puede impedir la llegada de los cambios, ni su avance, que es inevitable. Lo que sí podemos evitar son sus impactos en los niveles de bienestar de los ciudadanos. La precarización de la protección social dependerá de la reacción gubernamental a través de las políticas públicas.

En definitiva, de eso se trata: de cómo el Estado fue, es y será garante y responsable de los ancianos, los enfermos y los desocupados.

Pero el Estado sigue gestionando igual, como si nada hubiera pasado. Seguimos aumentando la carga de sus responsabilidades, aunque no reciba los ingresos suficientes para atender las contingencias de la vida laboral de sus ciudadanos (y muchas otras). La ecuación es simple, y no cierra.

Los gestores de políticas públicas deben recuperar el tiempo perdido y volver a posicionar al Estado y sus políticas públicas en la construcción del bien común, repensando nuevos modelos que permitan la sostenibilidad del sistema. La política debe ocupar ese rol y alejarse del lugar de una corporación más.

El agravamiento de la situación social, la precarización laboral y el desempleo nos impondrán desafíos inconmensurables para los Estados y los actores sociales. El crecimiento económico y las políticas de desarrollo productivo serán fundamentales para recomponer la situación, aunque considero que no es la economía la solución de los problemas de la humanidad; es la política la que puede y debe responder ante tamaño desafío.

El Estado debe retomar la conducción de estos procesos, aprovechando las oportunidades que nos brinda la tecnología, dialogando para hacer previsible los impactos negativos, asumiendo un rol anticipatorio, involucrándose con interacción e innovación.

UN #CHALLENGE NECESARIO

LA CIUDADANÍA CORPORATIVA AL SERVICIO DE LA ACCIÓN CLIMÁTICA

YASMÍN TRAMANNONI¹³

Modo *challenge*

Te invito a que hagamos un posteo: la foto del antes y el después. En este caso, el copy de nuestra publicación sería: la foto pre y post-pandemia.

De manera cotidiana vemos por las redes sociales imágenes recordando nuestro estilo de vida pre-pandemia, donde aquellas actividades de la vida cotidiana, tal como las conocíamos, se pusieron en pausa. Una mezcla de miedo, nostalgia, preocupación e incertidumbre nos invade cuando vemos estas fotos. ¿Alguna vez volveremos a decodificar las postales del día a día de la misma manera?

Como humanidad, estamos viviendo uno de nuestros mayores desafíos: la enfermedad COVID-19, causada por el virus SARS-CoV-2, desató

13 Yasmin Tramannoni es licenciada en Ciencia Política. Actualmente es Investigadora independiente especializada en Ambiente, Sustentabilidad y Política Ambiental. Fue líder de Sustentabilidad de AmCham Argentina - Cámara de Comercio de Estados Unidos en Argentina (2017-2020) y coordinadora del Área de Investigación de RACI - Red Argentina para la Cooperación Internacional (2015-2017).

Twitter: @yptramannoni

Instagram: @yastramannoni

Mail: yasmintramannoni@gmail.com

una pandemia global, de dimensiones inesperadas. El impacto negativo ocasionado por el coronavirus puede ser catalogado como catástrofe social, causal de más de un millón de pérdidas humanas. La interrupción en el funcionamiento de las sociedades tal como las conocíamos ha generado una gran cantidad de pérdidas materiales y económicas. Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estamos frente a la mayor contracción del PBI y del comercio mundial desde la Gran Depresión¹⁴. La desigualdad y las brechas estructurales propias de la región se ven exacerbadas por este contexto. Sin embargo, este desafío no es el único. ¿Qué pensarías si te digo que esta crisis se suma a una que la antecede, latente y muchas veces negada? La crisis ecológica y climática.

En este caso, no es necesario analizar en detalle la foto previa de nuestro posteo para darnos cuenta de que el hoy sigue siendo bastante parecido al ayer: las consecuencias del cambio climático se evidencian en pérdida de biodiversidad, sequías, inundaciones, deforestación, aumento de la tendencia a sucesos climáticos extremos, incendios masivos, entre otros fenómenos climáticos que comienzan a ser protagonistas de esta nueva anomalía. La crisis social y económica, que se profundiza a partir de la pandemia por el COVID-19, se suma a la crisis ambiental.

A pesar de los hechos y los aportes de la comunidad científica global, todavía existen voces negacionistas, ajenas, que descreen de las consecuencias y el impacto de nuestro vínculo actual con la naturaleza. Es por eso que les propongo que ahondemos en los datos, para que hoy no ganen las *fake news*.

14 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago, 2020.

Comprobemos la tilde azul de la fuente antes de arrobar

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) estima que las actividades humanas han causado un calentamiento global de aproximadamente 1,0°C con respecto a los niveles preindustriales, y que es probable que el calentamiento global llegue a 1,5 °C entre 2030 y 2052.

En diversas regiones del planeta se evidencia, de manera sostenida, un calentamiento superior al promedio anual registrado, mientras que en el Ártico el calentamiento registrado llega a ser del doble o el triple, según el IPCC. Según datos compartidos por la organización The Climate Reality Project, por día, estamos vertiendo 152 millones de toneladas de contaminación generada por los seres humanos a la atmósfera. ¿Cuáles son las principales consecuencias? Se ha encontrado clara evidencia científica que vincula una alta tendencia a la aparición de fenómenos climáticos y meteorológicos extremos, como son los tsunamis o los huracanes, por ejemplo, con el aumento de las temperaturas globales.

El aumento de la temperatura media que se prevé a causa del calentamiento global impacta en los ecosistemas naturales, tanto terrestres como oceánicos, y es la principal causa de olas de calor o fríos extremos en zonas no habituales, que afectan la biodiversidad y dinámicas ecosistémicas de esas regiones.

El aumento del nivel medio global del mar para el 2100 será de 0,26 m a 0,77 m, aproximadamente (con un calentamiento global de 1,5 °C). Este número solo puede no decirnos mucho, pero el impacto que tendrá sobre las islas pequeñas, los ecosistemas costeros y deltas será devastador, lo que causará grandes migraciones poblacionales, pérdidas habitacionales y económicas.

Sin viajar muy lejos y manteniéndonos en el continente americano, las economías de los países caribeños que dependen del turismo, agricultura

o pesca, en la actualidad, son testigos de las amenazas del cambio climático: aumento del nivel del mar, cambios en los patrones de lluvias, seguido por aumento de las temperaturas promedio de la región. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) trabaja de manera sostenida para brindar respuestas frente al cambio climático a los pequeños Estados insulares en desarrollo (SIDS, por sus siglas en inglés), marcando la importancia en la urgencia y la magnitud de las consecuencias si no se realizan acciones concretas para afrontar estos desafíos. En caso de no abordarse estas problemáticas, se estiman pérdidas anuales de US\$22 billones para 2050. Esto representaría el equivalente al 10% de la economía del Caribe en la actualidad.

Otra de las consecuencias del cambio climático que mayor impacto han ocasionado en términos de daños en infraestructura urbana y rural está vinculada a las inundaciones a causa de precipitaciones de gran intensidad y el aumento de los ciclones tropicales. En mayo del 2020, cerca de 600.000 personas tuvieron que ser evacuadas de Filipinas a causa del tifón Vongfong. La industria agrícola también se ve severamente afectada por las abundantes precipitaciones e inundaciones, que impactan desproporcionadamente en las comunidades más vulnerables y trabajadores rurales. Según datos de The Climate Reality Project, las inundaciones en Estados Unidos durante el 2019 generaron daños por 20 mil millones de dólares.

A esta situación se suma el aumento de la frecuencia e intensidad de las sequías, debido a que el calor adicional extrae la humedad de los suelos con mayor rapidez. En algunas zonas del este de Europa, las poblaciones están sufriendo las peores sequías registradas en siglos. Otro factor que impacta en la degradación de los suelos se vincula al aumento de incendios. Durante los años más calurosos, los incendios suelen ser más frecuentes, mientras que las condiciones climáticas (como las sequías y vientos) intensifican su propagación. El 2020 fue un escenario devastador en términos de incendios en la Argentina, con miles de hectáreas afectadas en

distintas provincias, Córdoba fue una de las más arrasadas por los incendios forestales.

En su informe especial sobre los impactos del calentamiento global de 1,5 °C, el IPCC menciona que algunos de estos impactos ocasionados por el calentamiento global son irreversibles, como la pérdida de ecosistemas naturales, así como la de muchas especies que en ellos habitan. Los seres humanos no somos ajenos a estos impactos, por más que vivamos con la creencia predominante de que «la naturaleza» y los humanos coexistimos en compartimentos separados.

En términos de diversidad biológica, partimos de una gran ignorancia en cuanto al conocimiento real que tenemos de nuestra biosfera. La comunidad científica asegura que conocemos menos de 2 millones de especies; sin contar la diversidad de microorganismos que también se desconocen, contemplados estos últimos, el nivel de desconocimiento asciende a números desorbitantes. Según datos del IPCC, de las 105.000 especies estudiadas, se estima que el 6% de los insectos, el 8% de las plantas y el 4% de los vertebrados pierdan más de la mitad de su alcance geográfico a causa de los impactos negativos ecosistémicos generados por el cambio climático. Estamos destruyendo diversidad que desconocemos, casi que parece un autoboicot.

Pero no todo termina en la tierra. Los impactos negativos ocasionados por el aumento de la temperatura global no sólo repercuten en los ecosistemas terrestres, sino también en los océanos, al generar un aumento vinculado a su acidez y el descenso del nivel de oxígeno. La acidificación de los océanos afecta el crecimiento y desarrollo de diversas especies marinas, desde peces hasta pequeños microorganismos y algas. A esta problemática le tenemos que sumar los altos niveles de contaminación plástica que afectan a estos ecosistemas.

Los riesgos relacionados con el clima afectan de igual manera los ecosistemas naturales y a los seres humanos. El costo de la sobreexplotación

de los recursos ecosistémicos no sólo compromete la seguridad inmediata de nuestra propia existencia, sino que nos enciende una señal de alarma que cada día llega antes y con mayores consecuencias. Para quienes no lo conozcan, el Día del Sobregiro de la Tierra (o *Earth Overshoot Day*, como se lo conoce en inglés) indica la fecha en que la humanidad utiliza el presupuesto de recursos de la naturaleza para todo el año. Durante el 2019, dicha fecha fue el 29 de julio, la más temprana de la que se haya tenido registro en la historia. Según cálculos de Global Footprint Network, la humanidad utilizó la naturaleza 1,75 veces más rápido de lo que es capaz de regenerarse. Es decir, que, para continuar con el modelo de producción actual, el año pasado, tendrían que existir 1.75 Tierras, y bien sabemos que no es el caso. Según las estimaciones para el 2020, la Argentina llegó a su Día del Sobregiro de la Tierra el 26 de junio.

A pesar de que en el imaginario de nuestra sociedad se piense el planeta Tierra como una fuente inagotable de recursos, lejos se encuentra de ser el *feed* de Instagram que nos muestra contenido eternamente, sin importar cuánto *scroll* hagamos. En línea con el Nuevo Informe Ambiental (IAF) de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), si pretendemos gozar de una vida saludable en este planeta, debemos modificar nuestros parámetros de consumo y producción. El impacto de las actividades humanas en los ecosistemas naturales es vinculante: según datos del Departamento de Energía de Estados Unidos, la mayor fuente de contaminación causante del calentamiento global es la quema de combustibles fósiles. ¿Qué podemos hacer al respecto?

La comunidad científica del IPCC nos advierte que para que el calentamiento global no sobrepase los 1,5°C (o lo sobrepase de forma reducida), debemos reducir las emisiones globales netas de CO₂ en un 45% de acá a 2030 (tomando como línea de base los niveles del 2010). Le doy un *like* a la foto: buenas noticias, nos quedan 10 años. Pero esto no queda aquí. De aquí al 2050, dichas emisiones globales netas deben ser iguales a cero. Al

respecto, es importante que el calentamiento global no rebase el límite de 2°C, dado que todos los riesgos anteriormente mencionados se exacerbaban y los impactos relacionados con el clima para la salud y para garantizar los medios de subsistencia se ven mayormente perjudicados.

Este año, la Argentina, al igual que los países signatarios del Acuerdo de París, debe comunicar su Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés), es decir, cuáles serán las acciones que como país llevará adelante en materia de mitigación y adaptación al cambio climático. El plan de acción de Argentina plantea un abordaje transversal en todos los sectores de la economía, haciendo foco en algunos sectores específicos, como son el de energía, agricultura y transporte, entre otros. Recientemente, desde FARN elaboraron una serie de recomendaciones, en las que se propone la incorporación y formulación de objetivos y acciones basados en ecosistemas en la NDC argentina actualizada a 2020. Según FARN, «... en los últimos años, se ha profundizado la comprensión científica del papel que desempeña la naturaleza en la mitigación y la adaptación al cambio climático. Los ecosistemas terrestres, de agua dulce y marinos, y la restauración de los ecosistemas degradados (que incluyen su diversidad genética y de las especies), cumplen una función clave en el ciclo de carbono a nivel global y en la adaptación al cambio climático y, al mismo tiempo, proveen una amplia gama de beneficios ecosistémicos esenciales para el bienestar humano»¹⁵.

El informe de FARN nos comparte una visión ecocéntrica, es decir, una mirada que parte y se centra en la naturaleza para encontrar soluciones

15 Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), *Recomendaciones y consideraciones de FARN para la incorporación de objetivos y acciones basados en ecosistemas en la nueva NDC de Argentina*, 2020, pág. 2. Disponible en: [https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/10/DOC-Ecosistemas.pdf?utm_source=perfit&utm_medium=email&utm_campaign=Recomendaciones%20de%20FARN%20para%20la%20nueva%20NDC%20\(G\)](https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/10/DOC-Ecosistemas.pdf?utm_source=perfit&utm_medium=email&utm_campaign=Recomendaciones%20de%20FARN%20para%20la%20nueva%20NDC%20(G)).

integrales. En la búsqueda por generar soluciones que nos permitan hacer frente al cambio climático, ¿es factible aplicar una mirada ecocéntrica a otros ámbitos de acción? Hagamos doble clic para más información.

Efecto *hashtag*: el rol de la ciudadanía corporativa responsable

En el 2018 me encontraba trabajando en la coordinación de la temática central de la Ceremonia de entrega del Premio Ciudadanía Empresaria, una iniciativa a nivel nacional liderada por la Cámara de Comercio de Estados Unidos en la Argentina (AmCham) que reconoce a empresas que trabajan en nuestro país por sus iniciativas en sustentabilidad. En ese momento, buscábamos como equipo que quienes participaran de esa ceremonia se fueran de la misma con inspiración, pero a la vez, buscábamos generar un espacio de reflexión que les permitiese repensar su relación con la naturaleza. Demasiada ambición para un evento corporativo de cuatro horas, ¿verdad?

El concepto que elegimos para acompañarnos en esa hazaña fue el de biomímesis o biomimética (*biomimicry*, en inglés). ¿De qué se trata? El eslogan del Biomimicry Institute es que ante todos los desafíos que afrontamos, la naturaleza tiene la solución¹⁶. La biomímesis se define como una práctica que parte del entendimiento de cómo funciona la naturaleza para adaptar ese conocimiento a estrategias, creación de productos, generación de políticas y procesos.

La biomímesis se vincula de manera intrínseca con la innovación y busca generar soluciones basadas en la naturaleza para los desafíos cotidianos que afrontamos como humanidad. Uno de los ejemplos más conocidos es su aplicación en el diseño del tren bala. Uno de los grandes problemas con los que contaba la compañía japonesa encargada del servicio

16 Biomimicry Institute, *What is Biomimicry?* Disponible en: <https://biomimicry.org/what-is-biomimicry/>.

del tren bala era que, cada vez que el tren salía del túnel, producía mucho ruido. Esto ocasionaba quejas por parte de los vecinos de las zonas residenciales adyacentes a las vías del tren. Uno de los ingenieros encargados de poner fin a esta problemática, observador y conocedor de aves, encontró la solución inspirándose en el formato aerodinámico del pico del Martín Pescador, las plumas de las lechuzas y el abdomen liso de los pingüinos.

Para mi fortuna y la de mis colegas, el evento fue todo un éxito. Es el día de hoy que desconozco si logramos el efecto deseado en las personas que asistieron a la ceremonia. Sin embargo, el concepto de biomímesis continuó acompañándome e inspirando desde ese momento en adelante. A partir del mismo, pude reafirmar que encontramos en la naturaleza un reservorio vasto de contenido, del cual podemos aprender y que, al contrario de lo que comúnmente se cree de las empresas, hay quienes deciden transitar su paso por la senda corporativa lejos de prácticas extractivistas funcionales a un sistema predatorio.

¿Qué aportes y estrategias asume una ciudadanía corporativa activa y responsable? La experiencia me indica que, junto a las acciones responsables, encontramos mentes informadas y comprometidas.

En nuestro paso por este texto, recorrimos distintas fuentes que nos proveyeron de información científica de utilidad para comprender el contexto en el que nos encontramos y dar cuenta del impacto de las acciones humanas en los ecosistemas naturales. Los abordajes centrados en el entendimiento de la naturaleza y que parten de la misma pueden ser aplicados a otros ámbitos de acción, como, por ejemplo, el corporativo.

La construcción de modelos de negocios armoniosos con los ecosistemas naturales puso en tela de juicio los modelos tradicionales, no sólo en la medida en que son exitosos, sino porque demuestran que es más rentable proteger nuestro planeta antes que destruirlo. Al igual que comprendieron que si no se protege a las personas, no hay consumidores posibles.

El interés en el comportamiento social y ético de las empresas ha aumentado en los últimos años. Conceptos como el de sustentabilidad o responsabilidad social corporativa, van dejando, poco a poco, de ser exclusivamente de nicho, para permear en los modelos de gestión de manera transversal; dejan de ser palabras pomposas en reportes de gestión para convertirse en realidades transformadoras.

Margarita Carlés, cofundadora de Mayma, organización dedicada a potenciar una economía más humana y consciente a partir de la capacitación y visibilización de emprendimientos latinoamericanos, basada en el capitalismo regenerativo y en la economía del bien común, en sus palabras de cierre de la 22° Edición del Premio Ciudadanía Empresaria, dijo: «Ya hay una masa crítica de empresas, de empresarios que son parte de la nueva economía. La nueva economía se basa en el cuidado de nosotros mismos, del otro y del planeta (...) esto ya está ocurriendo, simplemente falta darle más gas, más gestión, muchas inversiones».

¿A qué se refiere Margarita con «esto ya está ocurriendo»? Lo que está ocurriendo es que, en el mundo, la ciudadanía corporativa está cambiando. Tanto en las grandes empresas como en los nuevos emprendimientos, los interrogantes viraron desde una lógica en la que primaba la importancia con respecto a la rentabilidad anual de una compañía, a preguntarse cuál ha sido el impacto positivo que las acciones de la empresa han tenido en sus comunidades, cómo ha logrado mitigar o neutralizar sus externalidades negativas, cómo mejorar la comunicación con el público interno para mejorar su bienestar, cómo lograr que la/os colaboradores sean felices trabajando en la empresa.

En el 2011, Porter y Kramer propusieron que el propósito de una empresa debía redefinirse en torno a la *creación de valor compartido*. Los autores partían de un contexto en el cual las empresas eran vistas como parte y no como motores de la solución de problemas sociales, económicos y ambientales. Junto a un panorama de pérdida de legitimidad y de confianza

por parte de las comunidades, las empresas mantenían una lógica de creación de valor estrecha y anticuada, donde el valor se definía con una mirada cortoplacista, que buscaba optimizar el desempeño financiero y nada más: «¿Cómo explicar, si no, que pasaran por alto el bienestar de los clientes, la depredación de los recursos naturales vitales para sus negocios, la viabilidad de sus proveedores clave o las penurias económicas de las comunidades donde producen y venden?»¹⁷.

El principio de valor compartido que presentan los autores se basa en crear valor económico de una manera que genere valor para la sociedad, escuchando sus necesidades y abordando sus desafíos. Una empresa que lidere con estos principios y valores reconecta con su entorno, conoce su lugar en el mundo y potencia el sentido del éxito de los negocios con el progreso social. A su vez, los autores mencionan que una mirada estrecha del sistema de consumo y producción capitalista ha impedido a las empresas explotar todo su potencial para responder a las demandas de una sociedad globalizada, hiperconectada e interseccional.

A partir de este momento, comienzan a sentarse las bases para abordar los interrogantes vinculados a cuál es el propósito de las empresas y cómo la importancia de reconocerlo y asumirlo como parte intrínseca del modelo de negocio promueve una cultura basada en una ciudadanía corporativa que busca ser cada vez más responsable. En paralelo, conocer el propósito de la empresa corre la barrera de la limitación neoclásica vinculada a que toda mejora social que la empresa impulse se encuentra limitada por la lógica de creación de valor.

El concepto de empresas de triple impacto pone en jaque esta discusión, al demostrar que es posible generar valor económico, social y ambiental de manera equivalente. Las empresas siguen siendo empresas,

17 Porter, Michael E. y Kramer, Mark R., «Creating shared value. How to reinvent capitalism and unleash a wave of innovation and growth», *Harvard Business Review*, 2011, pág. 3. Disponible en: <https://hbr.org/>.

porque la generación de rentabilidad y búsqueda de ganancias es una de las patas de su mesa; sin embargo, a la par, también lo son la generación de valor social y ambiental. Para que esto funcione, la mesa tiene que estar alineada, y es por eso que muchas empresas asumen estos compromisos como parte de su ADN y lo dejan por escrito, firmando una declaración de principios desde sus inicios, en sus estatutos. Quien sea accionista de una empresa de triple impacto podrá velar por que su comportamiento financiero no prime ante su compromiso con las comunidades o cuidado y preservación del ambiente.

El ecosistema de triple impacto en la Argentina ha crecido exponencialmente en los últimos años y podemos asociarlo con una cultura basada en la promoción de la innovación, la mejora continua y que potencia el crecimiento de la productividad, a la vez que promueve el bienestar de las personas y trabaja en armonía con el ambiente, respetando los ecosistemas naturales y preservando su biodiversidad. Una empresa pionera y líder en el ecosistema es la empresa Guayakí. Hagamos *zoom* para conocerla.

Guayakí LatinAmerica SA es una empresa que trabaja en conjunto con productores de yerba mate orgánica certificada y bajo sombra de especies nativas de la Mata Atlántica en Argentina, Brasil y Paraguay. La cercanía de su producto con la cultura argentina y el propósito de la empresa es motivo de reposteo: sus actividades comienzan en 1996, con la visión de proteger y restaurar las selvas tropicales sudamericanas y potenciar a la gente del bosque nativo. La yerba mate cultivada en la selva, empleando técnicas ancestrales, proporciona a las comunidades de la selva tropical los ingresos que necesitan, además de que les permite cultivar y administrar su tierra. En el año 2009, obtuvo la certificación de Comercio Justo y se transformó así en la primera empresa de yerba mate en obtenerla.

El modelo de negocios de Guayakí es innovador y parte de una mirada ecocéntrica para la generación de valor: los socios productores cosechan de manera sustentable yerba mate orgánica y realizan proyectos de

reforestación, lo que genera un flujo de ingresos renovables, que permite a las comunidades de la selva tropical mejorar sus vidas y restaurar sus tierras. La venta y comercialización de la yerba mate no es el objetivo central de la empresa; por el contrario, su objetivo es la conservación y desarrollo de las comunidades. ¿Y cómo lo lograron? Elaborando yerba mate orgánica y bebidas energéticas derivadas de la yerba mate 100% naturales que se venden en los principales comercios de Estados Unidos y Canadá.

Otros casos dignos de reposteo y de muchos *likes* son los de las empresas Xınca, Cubreme y Proyecto Agua Segura en la Argentina. Xınca es una empresa mendocina que confecciona calzado a partir de descartes de la industria automotriz. Promotores de la economía circular, supieron hacer de la basura de neumáticos en desuso un recurso valioso para su modelo de negocios. La empresa Cubreme, se especializa en el diseño, confección y en aplicar prácticas y procesos sustentables a la industria textil nacional. Alejandra Gottelli, su fundadora, es una de las personas más informadas en lo que respecta a las tradiciones y los oficios de su industria, gran conocedora de las fibras naturales y orgánicas. Cubreme promueve la conservación de especies nativas y trabaja bajo estándares de protección animal, en la confección de prendas biodegradables y carbono neutrales. La misión de Proyecto Agua Segura, por su parte, es responder a los desafíos sociales y ambientales del agua, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas. A través de sus servicios, han logrado entregar más de 140.000.000 litros de agua segura a comunidades privadas del acceso a este servicio básico y han logrado expandir su negocio a seis países de la región.

¿Qué tienen en común todas estas empresas y quienes las lideran? Sus líderes y sus equipos reconocen que la estabilidad de la naturaleza está en juego, que el modelo de producción y de consumo tradicional está alterando conexiones cruciales de la enorme diversidad biológica de los ecosistemas naturales y que es factible y necesario cambiar la lógica de creación de

valor y la mirada corporativa para asegurar el desarrollo de las personas y del planeta.

Historia destacada: alinearnos hacia un propósito común

Estamos llegando al final de nuestra sesión virtual y es necesario que reeditemos nuestro posteo y cambiemos el foco. Siendo partícipes de una ciudadanía activa, debemos abogar por una globalización con una gobernanza inclusiva y sostenible. No es posible seguir naturalizando prácticas predatorias que solamente busquen extraer recursos de la naturaleza, sin pensar en el impacto ambiental que se genera y cómo esto afecta a las comunidades.

En palabras de Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la CEPAL, esta crisis nos tiene que enseñar a trabajar en una dirección constructiva, promotora de un nuevo estilo de desarrollo sostenible, que integre las dimensiones social, económica y ambiental. En uno de los últimos informes especiales elaborado por la CEPAL sobre la evolución y los efectos de la pandemia del COVID-19 en América Latina y el Caribe¹⁸, al pensar en la nueva normalidad, es necesario que sea de una manera distinta a la situación existente antes de la pandemia.

Hoy contamos con un acceso ilimitado a fuentes de información, que nos facilitan las conexiones para pensar acciones concretas de manera colaborativa. Sin embargo, no hay que olvidar que toda propuesta de recuperación debe ser inclusiva y diversa, es necesario seguir aprendiendo de la sapiencia que conservan las comunidades indígenas preexistentes, para no olvidar cuál es nuestro rol como agentes de cambio.

Una ciudadanía corporativa responsable se afirma en el compromiso de seguir trabajando e impulsando una nueva economía basada en la

18 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), «Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación», *Informe Especial COVID-19*, N° 2, 21 de abril, Santiago, 2020.

sustentabilidad, que impulse acciones resilientes al clima y que busque reducir las desigualdades y poner fin a la pobreza, una economía que nos permita salir de esta crisis mejor preparados que como cuando llegamos a ella. Ahora sí, te invito a hacer clic en compartir.

Frente a una realidad e individuos que interpelan constantemente a la política, al funcionariado público, al empresariado y a los medios de comunicación por los males que nos afectan como sociedad y como país, proponemos miradas distintas y más audaces que las tradicionales.

Estamos convencidos de que necesitamos dejar atrás algunos debates y abrir otros para asomarnos en el camino al futuro, que es, sobre todo, incierto. Apostar a las diagonales y a los saltos por arriba, a darles la espalda a discusiones que son poco fértiles e intentar identificar algunos de los puntos que nos traban y angustian como sociedad, así como arriesgar algunas ideas posibles de solución o acercamiento.

