

## EDITORIAL

Si debiéramos justificar la selección del tema de reflexión tomado por COLECCIÓN, el que presentamos en este número requeriría el menor esfuerzo. En efecto, lo que tradicionalmente se conoce como “cuestión social” ocupa actualmente las preocupaciones de los principales actores de nuestro país. Es por ello que, convocados por el Servicio UNCIÓN de la Escuela de Ciencias Políticas, se reunieron durante el mes de noviembre intelectuales, investigadores, docentes, dirigentes políticos y sociales, entre otros, en el marco del seminario “*Estado de Bienestar: mito o realidad*” con el objeto de reflexionar sobre la articulación entre la administración pública y las organizaciones no gubernamentales (ONG) en la ejecución y evaluación de las políticas pública en general, y de la política social en particular. La mayor parte de las ponencias e ideas expuestas en dicho evento se vuelcan en el tema central del presente número de COLECCIÓN.

La reflexión en torno a esta cuestión debe realizarse según las coordenadas de tiempo y espacio en la que nos encontramos insertos. En efecto, no es lo mismo pensar la cuestión social en la Argentina del 2000 que en la Europa del Estado de bienestar regida por el pacto social de la postguerra, o en la Inglaterra decimonónica, o en los populismos latinoamericanos de los cincuenta, por citar tan solo algunos ejemplos. Espacios y tiempos diferentes producen problemas, reflexiones e instituciones distintas, de allí la necesidad de generar capacidades y recursos intelectuales propios. Asimismo, las tres dimensiones mencionadas –problemas, doctrina e instituciones- tienen como centro al hombre mismo, origen y finalidad de todo el orden social. Así, toda

## EDITORIAL

reflexión sobre la cuestión social presupone cierta reflexión sobre el recto orden social, de modo que no existe pensamiento social sin juicios de valor. Aquí tropezamos con el primer problema a resolver: **la valoración en las ciencias sociales**.

En efecto, el problema pareciera presentarse de la siguiente forma: el científico social ¿puede prescindir de proponer valores y normas que rijan la práctica social? ¿Es válido que se limite a actuar como simple técnico que trabaje con los hechos meramente empíricos, dejando a un lado las opciones axiológicas? Estas cuestiones, asimismo, tienen su reverso que afectan a quienes cultivan las ciencias fundamentales, filósofos y teólogos: en su labor investigadora de un código de valores, ¿pueden volver la espalda a los datos de la realidad? Las normas sociales con las que ellos trabajan, ¿constituyen sólo un imperativo que a veces no encuentra correspondencia alguna en la realidad social? Ante esta situación se produce una especie de dialéctica o tensión entre la realidad y los principios, entre los científicos sociales y los filósofos, lo que lleva a la pregunta respecto a quien debe conducir la convergencia de ambos campos. En este sentido, la respuesta es harto precisa: la **política**. En efecto, es a través de la **prudencia política** que el gobernante aplica dichos principios universales que deben regir el recto orden social a la realidad misma, muchas veces apartada de dicho orden.

De allí la responsabilidad de la **ciencia política** en el campo de la cuestión social. Sucede que –tal como explica Hettlage– *“las proposiciones informativo-expositivas y las proposiciones normativas o, en otros términos, el conocimiento de estructuras y leyes de la realidad exterior y la intuición de relaciones de valor y de sentido aparecen hoy tan divergentes en el debate científico y en la opinión pública, que ya en nexos verbal de norma y razón suena a confusión de términos antitético. Concretamente, el conocimiento técnico y la orientación práctica de la vida deben eludir, según una creencia realizada, toda especulación metafísica y ajustarse a un criterio científico, racional y empirio-nomológico”*, para luego

## EDITORIAL

concluir que “se puede comprobar que la normatividad humana y la conducta económica están estrechamente ligadas en una imagen de la sociedad explícita o implícita y en una visión filosófico-antropológica de la acción humana, entremezcladas de ciertas ideas sobre el imperativo moral universal”<sup>1</sup>.

Desde el mismo origen de la economía clásica viene presentándose el problema de la pretendida neutralidad axiológica de la ciencia económica moderna, lo que la convierte precisamente en “racional”, según las explicaciones de sus apologistas. No obstante, la ciencia económica choca constantemente con cuestiones antropológicas, tales como salario justo, bienestar de la población, trabajo humano, equidad, etc. En otros términos, al margen de la definición que se proponga de la economía, la misma solo sería completa si incluye la satisfacción de las necesidades humanas, con lo que surge la cuestión de lo típicamente humano en la satisfacción de las necesidades, del elemento constitutivo de un bien (*bonum*) y del tipo de economía más adecuado para la vida. Sucede que cada uno de los problemas capitales de la ciencia económica –que, cuánto y para quién producir- encuentra su respuesta específica el hilo de la correspondiente interpretación implícita del hombre y de la sociedad, es decir, de una cosmovisión más o menos sistematizada. De allí **la importancia de la concepción del mundo en relación con la política social: se necesita para tener conciencia de la calidad de vida en la sociedad congruente con la persona humana**<sup>2</sup>.

1. Ver Robert Hettlage, “Normatividad humana y racionalidad económica” en Utz, Arthur: *Política Social: ¿con una concepción del mundo o sin ella?*, Editorial Herder, Barcelona, 1984

2. La concepción funcionalista o instrumentalista de la ciencia económica es también criticada por escuelas de pensamiento ubicadas en la vereda opuesta al de la Doctrina Social de la Iglesia. Tal es el caso, por ejemplo, de la Escuela de Francfort (Adorno, Horkheimer, Habermas) quien impugna sobre todo la concepción restringida del concepto de racionalidad en el sentido del máximo beneficio económico en la esfera privada, reivindicando –por esa vía- la cuestión del juicio de valor y del sentido.

## EDITORIAL

En esta inteligencia, la **necesidad de las ciencias fundamentales** en relación a la reflexión de la cuestión social se justifica por lo siguiente:

- a) El **hombre** no es simplemente una magnitud empírica, sino que es al mismo tiempo una realidad metaempírica.
- b) Las ciencias fundamentales tienen la tarea de poner de manifiesto, desde la reflexión sobre el hombre, los **fines y los objetivos de la cooperación social**, y de fundamentarlos de manera conveniente.
- c) Las ciencias fundamentales ofrecen la posibilidad de desmascarar enfoques y **modelos ideológicos**.
- d) Las ciencias fundamentales no son un mero ejercicio intelectual. Pero su traducción a la práctica social no se puede efectuar sin el conocimiento de las circunstancias sociales y de los procesos de desarrollo social, de los **contextos** causales y funcionales.
- e) La **orientación finalista** abre al político un amplio campo de acción responsable.
- f) Sin la **fecundación recíproca** entre las ciencias fundamentales y las ciencias sociales empíricas, las primeras corren el peligro de ser malentendidas como una superestructura ideológica, mientras que las segundas están expuestas a la tentación de traspasar su base de legitimación y de ejercer una función de sucedáneo empírico<sup>3</sup>.

### Las dimensiones políticas de la cuestión social

Habiendo resaltado la importancia de los saberes fundamentales que permiten valorar las investigaciones sociales, toda vez

3. Ver Anton Rauscher "La contribución específica de las ciencias fundamentales a la solución de los problemas sociopolíticos" en *Utz, Arthur; Op. Cit.*

## EDITORIAL

que es el hombre el centro de las acciones, ideas e instituciones políticas, económicas y sociales, la ciencia política no agota su responsabilidad en el desarrollo de la prudencia política a partir de la cual se podrá aplicar dichos valores y normas a la realidad social. Antes bien, **existen dimensiones específicamente políticas que conforman la cuestión social**. En efecto, no podría entenderse la cuestión social en la Argentina contemporánea sin atender las transformaciones del sistema político nacional ocurrida durante los años noventa, entendiéndose por tal la **reforma del Estado, las mutaciones del gobierno y la administración, y los problemas y conflictos sociales presentes en la sociedad**.

Las reformas y transformaciones económicas que operaron en los noventa produjeron rebotes importantes en el campo social. Como resultado de esa situación, el panorama social de los noventa expresa la conflictividad propia de una época de cambio que arrastra un comprometido y prolongado déficit estructural. Por un lado, es el resultado de tendencias que desde hace más de una década operan en la desarticulación del orden social construido a partir del modelo de industrialización anterior. Por otro lado, expresa los impactos sociales de las políticas de reconversión económica y de reforma del Estado aplicadas en forma más reciente para inaugurar la transición a una economía de mercado abierto. Así, desempleo, desigualdad, situación sanitaria y habitacional, educación, situación de colectivos vulnerables, entre otras cosas, parecen configurar una sociedad compleja y heterogénea, con fuertes tendencias a la polarización, a la generación de nuevas formas de pobreza, y a la diferenciación social, económica y cultural de distintos grupos y sectores. Veamos el caso del empleo.

En el **mercado de trabajo** de la Argentina se han producido cambios muy importantes en los últimos años. Desde 1980 el mismo muestra una tendencia creciente al desempleo, presentando en ese entonces una cifra del 3%, que se triplica al finali-

## EDITORIAL

zar la década. No obstante, el origen de los problemas de empleo comienzan en 1975, pues es a partir de esa fecha que se disparan las tasas de desempleo. Hasta entonces, el mercado de trabajo argentino se encontraba relativamente integrado, con una fuerte presencia del trabajo asalariado, los niveles de subocupación eran altos, y se registraban menores diferencias de ingresos entre sectores y calificaciones, producto de los rasgos de desarrollo experimentados por el país desde fines del siglo pasado<sup>4</sup>. Es más, desde los inicios de la sustitución de importaciones, la Argentina se caracterizaba por una alta capacidad de creación de empleos y por niveles de desempleo medios-bajos en un contexto de crecimiento económico moderado y economía cerrada, que hacía que los salarios, el empleo y la distribución del ingreso evolucionaran de manera favorable<sup>5</sup>.

La década de los **noventa**, a la par de la desarticulación del modelo de desarrollo, **duplicó la cifra de desempleados**. También es importante destacar que el tipo de empleo característico de los noventa tiene mucho menor estabilidad que el empleo de décadas anteriores y es este elemento el que erosiona notablemente en la calidad de vida de los argentinos. Por otra parte, respecto a la demanda laboral, el fuerte aumento de la productividad de la economía argentina en el período 1992-1995 hizo que la elasticidad producto-empleo sea baja. En efecto, **con solo el 6% más de trabajadores que en 1990, en 1996 se produjo un 40% más que a comienzos de la década**. Asimismo, según los resultados de la EPH en mayo de 1996 en el GBA tan solo el 25% de los desocupados había sido –durante el empleo anterior– un asalariado re-

4. Ver Altimir, O. y Beccaria, L. “El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina”, *Serie Reformas Económicas 28*, C.E.P.A.L., 1997, Buenos Aires.

5. Ver Llach, J. y Llach, L. “Cancelando la hipoteca. Hiperinflación, reforma de la economía y desempleo en la Argentina de los 90”, B.I.D., *Working Paper 385*, 1998, Washington.

## EDITORIAL

gistrado estable. Esto hace suponer que las reformas económicas han tendido a eliminar el empleo de baja productividad.

Por el lado de la oferta, mientras que en la década pasada se incorporaban 200.000 personas por año, en los años noventa esa cifra se elevó a 320.000. Esto se debió, por un lado, a los efectos de los cambios demográficos (en la década del setenta, las tasa de natalidad en la Argentina tuvo un incremento significativo), por otro lado, es sumamente relevante para explicar el problema del empleo el aumento considerable de la población económicamente activa.

Diagnóstico similar es el que nos presente Agustín Salvia, al sostener que *“hace más de una década que la sociedad argentina viene experimentando un continuum de nuevas realidades laborales...: aumento de la desocupación y la inestabilidad del empleo, creciente flexibilización de los contratos y de los despidos, reducción de los costos laborales en favor de los empleadores, desplazamiento político del movimiento sindical, y necesidad de desplegar cientos de miles de subsidios tendientes a contener a una gran masa flotante privada de inserción”*.

Para la gran mayoría de la población el empleo constituye la principal fuente de ingresos y representa el vínculo prioritario de pertenencia y participación en la sociedad. En esta inteligencia, la inserción ocupacional se constituye en la base de los vínculos que forman la trama del tejido social y definen su fortaleza integradora. Para esta gran mayoría, las características de la inserción ocupacional determinan la naturaleza y condiciones del posicionamiento social y político en la vida ciudadana. Por esas razones, **la degradación de los vínculos laborales de la población cuestiona seriamente la capacidad integradora de la sociedad y puede dar origen a procesos de disolución o ruptura del tejido social<sup>6</sup>**.

6. Para completar la visión de la Doctrina Social de la Iglesia respecto al trabajo ver Rocco Butiglione, *“El hombre y el trabajo. Reflexiones sobre la Encíclica <Laborem Exercens>”*, Encuentro Ediciones, 1984, Madrid.

### **La transformación estatal, gubernamental y administrativa como aporte de la ciencia política**

Las mutaciones del Estado durante la década de los noventa constituyen uno de los dos ejes a partir de los cuales se puede entender el contexto descrito líneas arriba. Dichas mutaciones se orientaron a desarticular lo que constituía un intento de réplica del Estado de bienestar europeo en América latina. Esta desarticulación comportó -específicamente- la restricción de potestades del Estado para actuar en la sociedad.

Las potestades (lat. *potestas*: facultad o poder que deriva del dominio o autoridad) son capacidades que tiene el Estado para decidir condiciones relativas a la vida en comunidad, justificadas en su ordenación al bien común. Es decir, la finalidad del Estado -el bien común- supone la disposición de medios -potestades- para lograrlo.

Así entonces, entre las potestades estatales (entre ellas, por ejemplo, encontramos el poder impositivo, poder expropiatorio, poder de autodefensa, etc.) se encuentran la de **procura existencial**, entendiéndose por tal, **la responsabilidad del Estado en ser gestor, gerente y garante del Bien Común, lo que explica los poderes estatales en el campo social**. Aquí aparece otro aporte de la ciencia política al desarrollo del tema en cuestión, toda vez que es esta disciplina la que se propone como objeto de estudio al Estado.

La naturaleza y alcance de las potestades es la que delimita los **tipos de Estado**: desde fines del siglo pasado al presente, la parábola estatal transitó desde el Estado liberal o gendarme, inspirado en el *laissez faire*, seguido por el Estado de bienestar surgido en la postguerra y basada en el intervencionismo de talante *keynesiano*, para llegar al Estado neoliberal de nuestros días<sup>7</sup>. En esta inteligencia, y planteado los argumentos en el

7. Para un estudio de los tipos de Estado a partir de la dinámica de sus potestades véase el tradicional libro de *Julio Oyhanarte*, "*Poder Político y Cambio*

## EDITORIAL

párrafo *ut supra*, parte de la cuestión social se entiende a partir del tipo histórico de Estado, dado a partir de la naturaleza, alcances y limitaciones de sus potestades. Sucede que el Estado en Argentina pasó de ser el fijador de ingresos de la población – a partir de la determinación del sistema de precios y regulaciones- a trasladar al mercado la responsabilidad por la fijación de dichos precios. A partir de la determinación de los salarios, el tipo de interés, el tipo de cambio, los precios minoristas, entre otras cosas, decidía los ingresos de los sectores y factores.

Por otro lado, desde el punto de vista del **gobierno** del sistema político, en especial, en aquello referido a la cuestión social, aparecen tres temas medulares en los que el aporte de la ciencia política a la inteligencia del problema es fundamental: a) la **doctrina** social que permite al gobernante delimitar la realidad, juzgarla y proponer cursos de acción; b) el **plan** social, instrumento donde se formalizan los cursos de acción en materia de política social; c) la **conducción** del sistema político en lo referido a la cuestión social, lo que en la Argentina de nuestros días se manifiesta en el tema de “governabilidad y crisis social”. Los tres aspectos gubernamentales son eminentemente políticos, y todos tienen voz y voto en el entendimiento de la cuestión social.

Tomemos el caso de la **doctrina**. En la década de los ochenta comenzó a gestarse una **nueva doctrina de las políticas sociales**, incubada en ciertos organismos internacionales como el Banco Mundial, que abogaban por concentrar el gasto público social en los grupos más vulnerables de la sociedad mediante **programas focalizados**, desmantelando de tal forma, los servicios universales propios del Estado de bienestar, evaluados muy negativamente *in toto*<sup>8</sup>.

---

*estructural en Argentina. Un estudio sobre el Estado de Desarrollo*”, Editorial Paidós, 1969, Buenos Aires.

8. Para profundizar el concepto y las políticas de focalización desde los años sesenta hasta el presente véase Ana Sojo, “Naturaleza y selectividad de la

## EDITORIAL

El supuesto que obraba como piedra angular de dicha concepción era la conocida **teoría del derrame** del crecimiento económico. Así, las políticas sociales se asemejarían a una ambulancia que recoge a los heridos por los efectos deletéreos de las reformas económicas. Como sostiene Campione, *“las políticas ya no son integrales, sino focalizadas, dirigidas a paliar los sufrimientos individualizados y demostrables, en una orientación que privilegia la tranquilidad social y la gobernabilidad más que algún concepto de desarrollo social, a la espera que los ingresos provistos por el mercado provean las soluciones de mediano y largo plazo”*<sup>9</sup>.

Esta concepción que inundó la región en los años noventa ha sido objeto de críticas desde distintos ángulos, incluso revisiones del propio Banco Mundial, orientadas a destacar ciertas aspectos problemáticos, como ser:

- a) **Consideraciones de economía política:** no solo los pobres deben beneficiarse de la políticas social.
- b) **Consideraciones de viabilidad:** la viabilidad de establecer programas focalizados aislados es limitada.
- c) **Consideraciones que rescatan las especificidades nacionales de la pobreza:** cuando la pobreza es muy difundida y la capacidad de ejecución es débil, se plantea que los frutos del crecimiento y el apoyo de servicios sociales básicos con las vías más efectivas para enfrentarlas.

---

*política social”, Revista de la CEPAL, N° 41, Santiago de Chile, Agosto 1990 y “La política social frente al ajuste y al incremento de la productividad en América latina y el Caribe”, Situación, N° 1/1996, Servicio de Estudios Banco Bilbao Vizcaya, Bilbao.*

9. Ver Daniel Campione, “El Estado en la Argentina. Cambio de paradigmas y abandono del tema social”, en Susana Hintze (comp.), *“Estado y Sociedad. Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI”*, Eudeba, 2000, Buenos Aires.

## EDITORIAL

- d) **Apreciaciones matizadas sobre la universalidad, al evaluar positivamente políticas universales:** por ejemplo, en el sector salud.
- e) **Consideraciones sobre las exigencias de gestión de la focalización:** ésta requiere cierta institucionalidad, recursos técnicos y financieros para ser eficaz.
- f) **Desarrollos recientes respecto al crecimiento del Sudeste Asiático,** al tratar el capital humano, incorporaron una perspectiva más flexible respecto a otras variables explicativas del desarrollo.
- g) La experiencia asiática también ha conducido a un replanteo sobre la necesidad de **mejorar la distribución del ingreso** en aras a un mayor crecimiento e integración social.

Asimismo, si bien es una concepción con mucho más historia, hace ya algunos años comenzó a recobrar interés el tema del desarrollo humano o desarrollo social, como visión superadora de la antigua concepción asistencialista en el campo social. En efecto, un interesante juego intelectual sería observar la recepción institucional de las doctrinas y problemas sociales a lo largo del tiempo. Por ejemplo, en el Estado liberal de principios de siglo no se encontraban organismos de la administración pública con responsabilidad sobre programas sociales. Un Estado sin potestades en dicho campo, generaba un gobierno sin políticas ni planes sociales, lo que comportaba la inexistencia de organismos de tal cuño.

Con el intervencionismo estatal inaugurado a partir de los años treinta y reforzado por el peronismo en los cuarenta, comienza a desarrollarse esa área del Estado. Dentro de este marco, la concepción imperante era la asistencialista, de allí la ubicación del área social en la administración pública. Por ejemplo, era común observar en la ley de ministerios la ubicación conjunta de **educación y justicia** y la de **salud y bienestar social**, al tiempo que jugaba un rol vital el ministerio de **trabajo**.

## EDITORIAL

En los años noventa, una nueva doctrina inspirada en una nueva realidad produce una nueva institucionalidad de las políticas sociales. Se incorpora la concepción de desarrollo social y se le da entidad propia al tema. Así vemos en la realidad misma, la evolución de los problemas, las doctrinas y las instituciones sociales.

En la misma línea de razonamiento encontramos el tema del **capital social**, entendiendo por tal el clima de confianza, el grado de asociacionismo, la conciencia cívica y los valores culturales de una sociedad. Pese a su popularidad actual, **dicho concepto no incorpora ninguna idea realmente nueva para las ciencias sociales**. El hecho que la intervención y la participación en grupos puede tener consecuencias positivas para el individuo y la comunidad es una noción que rememora el énfasis de Durkheim en la vida grupal como antídoto a la anomia y la autodestrucción. En este sentido, la expresión capital social simplemente recoge una intuición presente desde los comienzos mismos de la disciplina. **La novedad del concepto capital social procede de las circunstancias en la que se piensa: crisis o debate profundo del modelo tradicional o clásico de desarrollo**. Al hablar de capital social, se está haciendo referencia a la importancia de las formas no monetarias como fuentes de poder e influencia<sup>10</sup>. Sucede que luego de una década de reforma y aplicación de políticas económicas ortodoxas que auguraban un camino de crecimiento sostenido, la realidad mostró desempeños económicos que distaban considerablemente de lo óptimo. En efecto, nunca antes en la historia la deseada meta de desarrollo económico y social es más viable si atendemos el desarrollo tec-

10. Si bien la moda intelectual instaló el concepto en la agenda de debate, se han ignorado –por la misma moda intelectual– la literatura que trabaja los aspectos negativos del capital social, tales como la exclusión de los extraños, los reclamos excesivos a los integrantes del grupo, las restricciones a la libertad individual y normas niveladores hacia abajo. Ver, entre otros, *R. Waldinger: "Still the promised city?", Cambridge, Mass., 1996, Harvard University Press.*

## EDITORIAL

nológico y potencial productivo de la humanidad en su conjunto. No obstante, **actualmente 358 personas son poseedoras de una riqueza acumulada superior a la del 45% de la población mundial, esto es, 2.300 millones de personas**, según datos del Banco Mundial.

En este marco ha aparecido con gran fuerza la inquietud por ampliar y enriquecer el pensamiento sobre el desarrollo indagando acerca de sus dimensiones e incorporando aspectos no incluidos en el pensamiento económico convencional<sup>11</sup>. Hay un nuevo interés por las conexiones entre política y economía, se afirma que las instituciones cuentan, se resalta el papel del capital humano y se ha descubierto una amplia área de exploración sobre la incidencia del capital social y la cultura en los procesos de desarrollo<sup>12</sup>.

El primer análisis sistemático contemporáneo del capital social fue el de Pierre Bourdieu, quien lo definió como *“el agregado de los recursos reales o potenciales que se vinculan con la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimientos o reconocimiento mutuo”*<sup>13</sup>.

11. Personalidades de la talla de Joseph Stiglitz, Amartya Sen, Enrique V. Iglesias, James Wolfenshon y Alian Touraine, entre otros, critican la “soberbia epistemológica” característica del pensamiento económico convencional que lo llevó a no respetar la complejidad de la realidad. Ver *Bernardo Kliksberg y Luciano Tomassini, “Capital social y cultural: claves estratégicas para el desarrollo”, BID/FCE, 2000, Buenos Aires*

12. Ver *Samuel Huntington y Lawrence Harrison (eds.), “Culture matters: how values shapes human progress”, Basic Books, 2000.*

13. Diversos autores han contribuido con el desarrollo del concepto: Glen Loury criticaba las teorías de crecimiento por concentrarse exclusivamente en el capital individual; Coleman pensó el rol del capital social en la creación del capital humano; W. Baker se concentró en la disposición de recursos del capital social, entre otros. Ver Pierre Bourdieu, “The forms of capital”, en *J. G. Richardson (comp.) “Handbook of theory and research of the sociology of education”, Nueva York, Greenwood*

## EDITORIAL

Así como las fuentes del capital social son plurales, también lo son sus efectos. Una revisión de la literatura arroja tres **funciones básicas atribuibles al capital social**: a) como fuente de **control social**; b) como fuente de **apoyo familiar**; c) como fuente de beneficios a través de **redes extrafamiliares**.

La **primera función** es destacada por estudios que resaltan la dimensión del capital social relativa a la imposición de reglas, formales o informales, y su predisposición al acatamiento. Coleman, por ejemplo, lamentaba la desaparición de las estructuras familiares y comunitarias informales pues producían este tipo de capital social<sup>14</sup>.

La **segunda función** es abordada por la literatura que considera las consecuencias de la monoparentalidad de las familias en el rendimiento y los desgastes escolares de los niños de ese tipo de familias, los embarazos y otros efectos entre los adolescentes<sup>15</sup>.

**Finalmente**, el uso más común de la tercera forma de capital social se da en el campo de la estratificación, invocándose con frecuencia como una explicación del acceso al empleo, la movilidad a través de los escalafones ocupacionales y el éxito empresarial<sup>16</sup>.

Toda la literatura sociológica que desarrolla este concepto se caracterizó –en líneas generales– por resaltar el beneficio potencial recibido por los actores debido a su inserción en redes o estructuras sociales más amplias. La **ciencia política** introdujo un interesante giro conceptual cuando equiparó el capital social con el nivel de civismo en comunidades, pueblos,

14. Ver, por ejemplo, J. Coleman, *“Foundations of Social Theory”*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press.

15. Ver, por ejemplo, S. McLanahan y G. Sandefur, *“Growing up with a single parent”*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.

16. Ver Pierre Bourdieu, *“Le capital social: notes provisoires”*, en *Actes Rech. Sci. Soc.* 30

## EDITORIAL

ciudades e incluso toda una nación. El exponente más importante de este giro es Robert Putnam, para quien el capital social implica “*rasgos de organización social, como redes, normas y confianza, que facilitan la acción y la cooperación en beneficio mutuo*”<sup>17</sup>. Estas redes, normas y confianza conforman un stock que se equipara con el nivel de intervención asociacional y comportamiento participativo en una comunidad, y se mide con indicadores tales como lectura de diarios, la pertenencia a asociaciones voluntarias y las expresiones de confianza en las autoridades políticas. De esta forma el capital social se convierte en propiedad de las comunidades y naciones más que de los individuos.

Finalmente, la **administración de las políticas sociales** se torna en un aporte central de la ciencia política, toda vez que la administración pública representa uno de los objetos de estudio. En este sentido, para mejorar la calidad y la pertinencia de los servicios, para elevar la equidad y garantizar coberturas adecuadas, es urgente incrementar la productividad de los servicios sociales mediante reformas en su gestión, entendidas como aquellas acciones orientadas a obtener eficacia y eficiencia en el funcionamiento de las organizaciones públicas en cuanto a su capacidad de ejecución.

Reformar la gestión, por tanto, es parte esencial del ajuste expansivo de la política social ya que permite optimizar el uso de los recursos y convertir las restricciones presupuestarias en un instrumento activo de políticas.

En realidad, los intentos de introducir lo que se podría denominar “gerencia pública” o “nuevo *management* público” en

17. En efecto, fue Putnam quien realizó el trabajo pionero sobre la reconstrucción de la democracia en la Italia después de la Segunda Guerra Mundial, recurriendo al concepto de tradiciones civiles para referirse a aquellas actitudes e instituciones que la historia de ese país había ido acumulando, sobre todo en el Norte. Ver R. Putnam, “*The prosperous community: social capital and the public life*”, en *Am. Prospect* 13

## EDITORIAL

la administración pública argentina pueden rastrearse desde la década del treinta, cuando profesionales dotados de orientación gerencial y neutralidad política conforman lo que se conoció como el grupo Pinedo – Prebisch. No obstante, más allá de la falta de originalidad de la incorporación de tecnologías de gestión gerenciales a la administración pública, hay cierta corriente en la literatura que comienza a concentrarse en la especificidades de dicha incorporación al terreno de la administración de políticas sociales: es quienes hablan de un **nueva gerencia social**. En este sentido, los aportes de los distintos trabajos realizados pueden resumirse en estas proposiciones:

- a) Construcción de redes entre Estado, sociedad civil y comunidades de base.
- b) Descentralización real, donde lo que se persigue es el fortalecimiento de los municipios y de la sociedad civil local.
- c) Gerencia interinstitucional, poner juntas a cierta cantidad de organizaciones de la sociedad y lograr optimizar el resultado del accionar colectivo.
- d) Participación de la comunidad, asistida en todas las etapas de la gestión, desde el diseño hasta la evaluación. En gerencia en general, hoy nos encontramos con que eficiencia se correlaciona con participación<sup>18</sup>.

Así entonces, vemos de manera integral la pertinencia del enfoque politológico sobre la “cuestión social”. El cultivo y desarrollo de conocimientos científico político sobre esta cuestión, dejando a un lado los presupuestos generados en otras latitudes debería ser una responsabilidad social de todos aquellos integrantes de la comunidad científica.

18. Ver Bernardo Kliksberg, “Replanteando el problema social: más allá de mitos y slogans”, en *Susana Hintze, Op. Cit.*

# Afrontar con grandeza la situación actual

Declaración de la 80ª Asamblea Plenaria  
de la Conferencia Episcopal Argentina

San Miguel, 6 al 11 de noviembre de 2000

*Consuelen, consuelen a mi Pueblo, dice el Señor... Preparen en el desierto un camino que se rellenen todos los valles y se aplanen las montañas y colinas (Isaías 40, 1-4)*

1. Dos mil años después de la Encarnación de Jesucristo, el Hijo de Dios, la voz del profeta resuena en nuestros corazones como resonó en el de Juan el Bautista, enviado a anunciar la llegada del Mesías (cf. Lc 3,4-6)

No queremos que pase este Jubileo, año de fuerte llamado a la conversión, sin que todos nos sintamos interpelados y comprometidos por la palabra del Profeta.

Como servidores de nuestro pueblo y junto a todos los fieles cristianos hemos expresado en el Encuentro Eucarístico de Córdoba, nuestro arrepentimiento delante del Señor, por las veces que en nuestra historia se ha desvirtuado su mensaje. Deseamos ardientemente que esta gracia de Dios sane nuestra libertad, y se manifieste en una verdadera renovación espiritual y moral de la sociedad.

2. Son muchos los argentinos que se preguntan: ¿qué nos está pasando? También nosotros nos hacemos esa reflexión y nos preguntamos: ¿cuáles son las causas de esta sensación genera-

## CONFERENCIA EPISCOPAL ARGENTINA

lizada de abatimiento y desilusión? Sin duda estamos en un momento crítico.

**3.** Algunos mirando al mundo se responden: ¿cómo no vamos a estar en crisis si es el mundo entero el que está en crisis? La falta de trabajo y la polarización tan acentuada y escandalosa entre pobres y ricos no es sólo un problema argentino.

Debemos reconocerles parte de verdad. Vivimos en un mundo en el que la primacía de lo económico, sin un marco de referencia a lo social y al bien común, impide el resurgimiento de muchas naciones.

**4.** Otros dicen que no vamos a salir adelante si tenemos que pagar desorbitados intereses para saldar la llamada deuda externa. Y no faltan quienes atribuyen nuestra imposibilidad de despegue al hecho de que las grandes potencias, de modo unilateral, subsidian sus productos y nos impiden acceder competitivamente con los nuestros a los mercados. Esta situación de injusticia influye fuertemente en la sociedad argentina. También en estas afirmaciones hay parte de verdad.

**5.** Aun reconociendo estos fuertes condicionamientos, a nosotros nos surge otra pregunta: ¿una vez más vamos a buscar las causas de nuestros males sólo afuera de nosotros mismos? ¿Una vez más vamos a evadirnos cobijándonos en la culpa ajena?

Creemos que no es tiempo de evasiones, ni voluntarismos, ni fatalismos. Nuestra crisis es también nuestra. Todos, en distinto grado, somos responsables de lo que nos pasa.

**6.** De una u otra manera cada uno está medianamente informado de las consecuencias de la crisis: exclusión social y brecha creciente entre ricos y pobres, inseguridad, corrupción, violencia familiar y social, serias falencias en la educación y en

la salud pública, aspectos negativos de la globalización y tiranía de los mercados.

A todo esto debemos añadir los desvalores que nos proponen desde afuera y conforman un marco cultural que atenta contra la vida y la dignidad humana, en muchos casos, adquire justificación legal.

Pero esta crisis no es sólo un problema estadístico. Ante todo es un problema humano. Tiene nombres, apellidos, espíritus y rostros. Y lamentablemente a los excluidos ya los contamos por centenares de miles. Acostumbrarnos a vivir en un mundo con excluidos y sin equidad social, es una grave falta moral que deteriora la dignidad del hombre y compromete la armonía y la paz social.

La gran duda de los argentinos es la deuda social. Todos debemos preguntarnos si estamos dispuestos a cambiar y a comprometernos para saldarla. ¿No deberíamos acordar entre todos que esa deuda social, que no admite postergación, sea la prioridad fundamental de nuestro quehacer?

7. Hace veinte años, decíamos en nuestro documento “Iglesia y Comunidad nacional” que las causas de todos estos males eran de orden moral. Hoy nuestra visión es idéntica. La corrupción instalada en casi todos los ámbitos de la vida, tiene protagonistas resistentes al cambio y que impiden la purificación necesaria de las instituciones. El pueblo tiene la sensación que la corrupción y al impunidad permanecen con gente aferrada a sus cargos y se lamenta por la impotencia para cambiar esa realidad. La nobleza y la necesidad de la política, como expresión eminente de caridad social, reclama de los políticos y de toda dirigencia, compromiso y virtudes superiores que permitan recobrar la confianza y alcanzar el bien de la comunidad entera.

8. ¿Cómo lograr que en la democracia primen los valores?  
¿Cómo hacer para que los partidos políticos, conscientes de su

## CONFERENCIA EPISCOPAL ARGENTINA

importancia, se pongan al servicio del pueblo en lugar de atender su propia clientela? ¿Cómo hacer para que los empresarios recobren la confianza y asuman su responsabilidad de invertir en el país y generar fuentes de trabajo? ¿Cómo crear las condiciones para que retornen al país los capitales argentinos llevados al exterior? ¿Cómo hacer para que los sindicatos, tan necesarios en la defensa de los derechos de los trabajadores, en lugar de estar preocupados por espacios de poder, hagan primar el bien de sus asociados? ¿Cómo lograr que los formadores de opinión que crean el ánimo cotidiano del pueblo busquen, más allá del rédito ocasional, ser testigos de la verdad y del bien?

**9.** Por otra parte, la debilidad del Estado, su dificultad para ser actor principal en la resolución de los problemas sociales y la desconfianza en la mediación de los políticos ha generado como contrapartida una amplia red social, sensible a los problemas de los distintos sectores y preocupada por dar respuesta solidaria a los más pobres. Esta red representa, con mayor transparencia, lo sectorial y local: el barrio, la región, el pueblo, la parroquia, el municipio.

Muchos opinan que para renovar las democracias es necesario atender a este fenómeno, articulándolo con la sociedad política. Pueden surgir de allí dirigentes aptos, más sensibles al bien común y capacitados para la renovación de nuestras instituciones. En este sentido en noble ejercicio de la democracia, con osu responsabilidad en el gobierno de la cosa pública, debe estar abierto a las diversas situaciones y nuevos caminos que la sociedad presenta.

**10.** *Consuelen a mi pueblo... Que las quebradas se conviertan en llanuras y los terrenos escarpados en planicies (Isaías 40, 4).*

Todo, absolutamente todos, cada uno en la misión que Dios asignó a su vida, estamos llamados hoy a ponernos a la altura de las circunstancias.

## AFRONTAR CON GRANDEZA LA SITUACIÓN ACTUAL

Sabemos que como Nación no podemos aislarnos. Por el contrario, debemos interactuar con el mundo y fortalecer el nuevo espacio del Mercosur. Tenemos que atender los requerimientos de un sano intercambio con países e instituciones internacionales. Pero no podemos resignarnos a aceptar pasivamente la tiranía de lo económico que se ha instalado en todas partes. La tarea no debe reducirse a que las cuentas cierren para tranquilizar los mercados. No es suficiente hacer bien los deberes hacia afuera.

**11.** Necesitamos lograr consensos que fortalezcan los lazos de pertenencia solidaria a la comunidad y proponernos algunas acciones que generen esperanza a todos. Necesitamos recobrar el valor de la palabra dada y el cumplimiento de los compromisos asumidos. Necesitamos recuperar nuestro espíritu de grandeza, fundado en los valores cristianos y en las reservas morales de nuestro pueblo. Aquí es donde, humildemente y reconociendo nuestras propias limitaciones, queremos convocar a la magnanimidad a toda la dirigencia argentina. Es magnánimo aquél que está dispuesto a sacrificios y esfuerzos en pos de grandes causas. Creemos que esto es lo que nuestro pueblo está necesitando: que no se antepongan intereses personales o sectoriales y se piense en el bien del país y sobre todo, en esos rostros de miles de hermanos que no llegan a vivir conforme a su dignidad de hijos del Dios. Ellos son imperiosamente creativos para poder subsistir. Dios nos permita a todos ser tan creativos como ellos para estar a su servicio, porque son los preferidos del Señor.

**12.** La crisis es un desafío y es una oportunidad de cambio de nuevo comienzo. Por ello, con un corazón esperanzado, preguntamos a la dirigencia argentina y nos preguntamos a nosotros mismos: ¿no habrá llegado el momento de los grandes gestos que fortalezcan nuestra identidad como Nación, para lograr un

## CONFERENCIA EPISCOPAL ARGENTINA

crecimiento sostenido y solidario, donde se privilegie a los más necesitados? ¿No será éste el consuelo que nuestro pueblo espera de todos cuantos tenemos alguna responsabilidad en la orientación de nuestra sociedad?

**13.** En este contexto de reflexión y compromiso queremos dirigir una palabra de especial afecto a nuestros fieles, y de modo particular a los jóvenes. No permitan que las dificultades de este tiempo apaguen en ustedes el fuego interior que Jesús, el Maestro, nuestro Camino, Verdad y Vida, les ha encendido en el corazón y, contra toda desesperanza, los alienta a comprometerse generosamente en la construcción de una sociedad más justa y más fraterna.

**14.** Animados por el Espíritu Santo y con la confianza puesta en el Padre bueno y providente y en Jesucristo, Señor de la historia, hacemos llegar este mensaje a todos los hombres y mujeres de la patria. Que María Santísima, nuestra madre de Luján, nos ayude a construir una sociedad más humana.

Los Obispos de la Argentina  
San Miguel, 11 de noviembre de 2000  
Memoria de San Martín de Tours.

# Palabras de apertura del seminario “Estado de bienestar: mito o realidad”

Por Germán Sarlangue<sup>1</sup>

**H**oy nos reunimos para iniciar una intensa semana de encuentro, debate y capacitación, entorno a una realidad compleja y dinámica: la relación entre la Administración Pública y las organizaciones no gubernamentales, definidas éstas en un sentido amplio.

Se encuentran presentes personas venidas de todas los rincones de la Argentina: Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán.

Desde el Servicio UNCION se ha generado este espacio, a los efectos de brindar un escenario desde donde –todos juntos como actores de una sociedad democrática- podamos intercambiar enfoques, generar nuevas ideas, clarificar dudas y aprender a distinguir las políticas propicias para una relación enmarcada en el sano principio de subsidiaridad, de aquellas que promueven la separación de ambos actores del sistema político, el aban-

1. Licenciado en Ciencias Políticas (UCA). Director Ejecutivo del Servicio UNCION.

dono por parte del Estado de sus responsabilidades sociales, y el traslado de dichos deberes a las organizaciones sociales no gubernamentales, con el agravante –a su vez- de tener la pretensión de regularlos. Basta ver para ello el proyecto de ley que promueve controlar el voluntariado.

Partimos de un debate intelectual arduo que nos permita analizar las funciones inherentes del Estado para con sus ciudadanos, promover el Bien Común por medio del cumplimiento y el hacer cumplir el respeto de todos los derechos individuales y sociales contemplados en la Constitución Nacional.

La Argentina ha experimentado en la década del '90 la implantación y profundización del modelo económico neoliberal, la concentración de las riquezas y la transformación ideológica de la política social, en un sistema de recolección de todas aquellas personas incapaces de insertarse y competir en el juego del libre mercado. Según la ideología imperante, la política social no ha de buscarse en la política económica sino en un lugar distinto, en el lugar de la contención institucional de los marginados y excluidos de la “*sana y eficiente competencia*”. Es el modernamente llamado tercer sector quien debe hacerse responsable de los márgenes. El Estado, tan sólo debe contribuir a organizar el tejido social intermedio, promover el voluntariado y brindar la seguridad suficiente para mantener la valorada tranquilidad pública y la concordia social.

Claramente opuesto a la política imperante es la Carta Magna que rige al país, que las consabidas interpretaciones de la jurisprudencia logran acomodar con una flexibilidad que impresiona aún al desprevenido observador. El histórico artículo 14 bis da cuenta de un Estado tangencialmente distinto al imperante; en el se puede leer que “*el trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario vital*

*móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial”.*

Avanzando en la lectura del nutrido artículo se encuentra que la Constitución manda que *“el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a la vivienda legal”.*

Sostiene Juan Bautista Alberdi que *“la política no puede tener miras diferentes de las miras de la Constitución. Ella no es sino el arte de conducir las cosas de modo que se cumplan los fines previstos por la Constitución”.* Al sumar al artículo de los Derechos Sociales los distintos documentos internacionales incorporados a la Carta Magna con jerarquía constitucional, se puede sostener a la luz de las enseñanzas de tan ilustre pensador, que la política argentina no se ha valido, para el diseño de la política pública, de sus máximos principios informantes. Lamentablemente, las medidas adoptadas en materia de política económica en los últimos años, dan cuenta que la Letra Fundamental es leída y analizada con prismas que llevan a invertir el camino.

Los frutos son claros. Un PBI per cápita que enorgullece al ser analizado desde la media, pero cuando se lo estudia en toda su distribución estadística se vislumbra una elevada concentración de la riqueza en un pequeño grupo selecto, mientras amplios sectores de la “Nación Federal” sufren empobrecimiento o miseria. Los continuos anuncios de crecimiento económico

GERMÁN SARLANGUE

no lograron derramar hacia las bases poblacionales los logros del dogma llamado mercado.

El paupérrimo concepto de la política social, es demostrado claramente por la actitud de la clase política gobernante hacia los organismos especializados en la materia. Los mismos han sido administrados, en su mayoría, por una suerte de personajes sin ningún tipo de formación especializada en la materia. Punteros políticos, advenedizos aspirantes a cargos desproporcionados a sus cualidades, recompensa de favores y el equilibrio de espacios en las antojadizas alianzas, han generado un desastroso mapeo curricular en las máximas jerarquías de los organismos administrativos.

Finalmente, esperamos que esta Universidad sea hoy, y durante toda esta semana, un espacio de reflexión y de debate sobre la cuestión que nos reúne.

# Una visión europea del Estado de bienestar: Estado, mercado y sociedad

Por Daniel Sada\*

**H**ablar sobre Estado de bienestar permite adoptar múltiples enfoques y poner el acento en matices diferentes, como demuestra la gran cantidad de literatura e investigaciones que el tema viene suscitando en los últimos decenios.

Dado el carácter limitado de esta conferencia y su función introductoria dentro del presente seminario, me permitiré hacer alguna mención a los antecedentes históricos del Estado de bienestar tal como lo conocemos hoy en sus diferentes modalidades, para proceder después a una visión crítica del Estado de Bienestar en Europa, intentando abordar dicha visión no sólo desde la óptica tradicional (lo que yo llamo aspectos técnicos o de tipo financiero) sino desde aspectos también filosóficos o de fondo.

Por todo ello voy a seguir el siguiente esquema:

- 1) Antecedentes y desarrollo del Estado del bienestar
- 2) Luces y sombras del Estado de bienestar en las sociedades desarrolladas
- 3) No sólo Estado y no sólo mercado: la necesidad de la sociedad civil y de la subsidiariedad.

\* Asesor de Presidencia. Gabinete de la Presidencia de Gobierno del Reino de España. Miembro fundacional de la Universidad Francisco de Vitoria.

### 1) Antecedentes y desarrollo del estado del bienestar

Como es de todos sabido, el primer capitalismo, el capitalismo manchesteriano o del *laissez faire*, surge en Europa en la segunda mitad del siglo XVIII como consecuencia de la orientación mercantilista de la economía postfeudal y del desarrollo técnico que impone el empleo de las nuevas máquinas industriales, encontrando su expresión propia y definitiva en el curso de la revolución industrial que tuvo lugar de modo especial en Inglaterra.

En esta segunda mitad del siglo XVIII, encontramos dos fechas que merece la pena resaltar. Primeramente, la fecha de 1768, momento en que Arkwright, barbero inventivo, utilizó la fuerza hidráulica para mejorar y acelerar el proceso de la producción textil. Construyó entonces, en Cromford, gigantescas fábricas, cuyo modelo fue seguido en todos los condados circunvecinos. Había nacido la gran industria y florecía el capitalismo manchesteriano. Primeramente la industria textil, después la metalúrgica, la cerámica, etc., encontraban su camino.

Y en segundo lugar, la fecha de 1776, en que Adam Smith aportaba fundamento teórico a todos estos acontecimientos y publicaba su obra principal, *La riqueza de las naciones*.

El crecimiento económico y el desarrollo producido por la revolución industrial en los países de la Europa occidental llevó aparejado en la mayoría de ellos el surgimiento de los primeros signos de preocupación del Estado por la cobertura de necesidades sociales básicas para una parte de la población más desfavorecida.

Sin embargo, ello no impide el surgimiento a lo largo del siglo XIX de un proletariado masivo y masivamente desposeído de las mínimas condiciones de dignidad de vida; la aparición a finales de ese siglo de grandes monopolios (paradójicamente la libre competencia había acabado con la libre competencia en

los grandes sectores económicos e industriales); y la crisis financiera, de stocks y de empleo simbolizada en el crack del '29 y en la gran depresión de los años 30.

Como consecuencia de todo ello suceden cambios importantes que cristalizan en diversos acontecimientos de finales de la década de los 30. Podemos destacar dos:

**En primer lugar**, la reformulación de un nuevo modelo de capitalismo y de Estado Liberal, cuyas raíces históricas pueden encontrarse sintetizadas en las conclusiones del famoso “Coloquio Lippman”, que tuvo lugar en Francia en 1938 y en el que participaban los mayores exponentes del neoliberalismo económico (Walter Lippman, Friedrich von Hayek, Ludwig von Mises, Wilhelm Röpke y Jacques Ruef, entre otros).

Este nuevo capitalismo mantiene intacto el principio fundamental del liberalismo clásico, es decir, la total libertad de la iniciativa económica y de mercado, aunque se rechacen los extremismos de la política del *laissez faire*. Junto a la plena iniciativa privada, el Estado no ha de cumplir sólo funciones de gendarme, sino que ha de intervenir para equilibrar el libre juego de las fuerzas económicas. Su misión es la de salvaguardar la honesta concurrencia e impedir que los monopolios hagan prácticamente imposible el natural funcionamiento del mercado. Admisión, pues de una cierta política planificadora, entendida como programación indicativa; oposición, en cambio, a toda planificación o programación coercitiva de tipo colectivista. El Estado, en una palabra, ha de intervenir, pero debe limitar al máximo sus intervenciones.

Vemos por tanto como las propias corrientes representativas del liberalismo económico en la primera mitad de este siglo intentan corregir y extraer conclusiones de las peores consecuencias del primer siglo y medio de capitalismo liberal y reformula algunas posiciones con respecto al papel del Estado en la economía y en la organización social.

**En segundo lugar**, la publicación por parte de John Maynard

DANIEL SADA

Keynes en 1936 de su principal obra, “Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero”.

La idea central de éste último, cuya influencia en la mayoría de las políticas económicas occidentales fue decisiva, fue que el capitalismo –en contra de la tesis tradicional- no se autorregula ni es capaz de conseguir por sí mismo el bien común, y por tanto el Estado debe intervenir en la economía para procurar ambas cosas.

Una vez asumido que el capitalismo es incapaz de autorregularse, empezó una preocupación por la macroeconomía desconocida hasta entonces. En mayor o menor medida todos los países echaron mano de medidas económicas de tipo keynesiano: políticas monetarias para estimular o frenar la actividad empresarial; inversiones públicas para reactivar la economía; planes de redistribución de la renta que corrigieran las desigualdades más hirientes y, a la vez, mantuvieran alto el poder adquisitivo de la población para dar salida a la producción; un sistema de seguridad y asistencia social que se propuso como meta proteger a los trabajadores “desde la cuna hasta la tumba”; etc<sup>1</sup>.

## **2) Luces y sombras del Estado de bienestar en las sociedades desarrolladas.**

### 2.1 Logros del Estado del bienestar.

La aplicación de las fórmulas keynesianas confirmaron durante tres décadas desde la Segunda Guerra Mundial lo que ahora conocemos como Estado de bienestar en los países desarrollados, en los que se han venido implantando políticas de pleno empleo, creando empleo público y regulando el mercado laboral, y servi-

1. González-Carvajal, L., “Entre la utopía y la realidad”, Sal Terrae, Santander, 1998.

## UNA VISIÓN EUROPEA DEL ESTADO DE BIENESTAR

cios socioculturales y sistemas públicos de protección y seguridad social para todos los ciudadanos sobre la base de derechos sociales que se les reconocen para vivir una vida digna<sup>2</sup>.

En ellos se ha venido pretendiendo que cualquier ciudadano por el hecho de serlo, pueda disponer de rentas, al menos mínimas, para poder vivir en la comunidad a la que pertenece, bien conseguidas a través del mercado (mediante el trabajo remunerado o el rendimiento de bienes propios), bien al margen del mercado (mediante pensiones, salarios o subsidios otorgados por las Administraciones Públicas, según las diferentes circunstancias personales: retiro, enfermedad, invalidez, desempleo, exclusión...).

En ellos, además, se ha utilizado el presupuesto público, recaudado a través de impuestos progresivos, para posibilitar la mejor redistribución de la renta nacional no sólo entre los excluidos del mercado de trabajo, sino entre los alejados del standard medio de calidad de vida de la comunidad a la que pertenecen.

En ellos se posibilita la desmercantilización efectiva de algunos ciudadanos (capacidad de vivir al margen del mercado de los que no pueden obtener rentas de él) y se ha conseguido una estratificación social más plural y menos clasista que en otros modelos de Estado<sup>3</sup>.

Los más genuinos se han distinguido también por potenciar una destacada calidad de vida para todos los ciudadanos, objetivos que, por ejemplo, declara perseguir expresamente el Estado sueco: *“la abolición de la pobreza, la consecución de una calidad general de vida y la reducción de las desigualdades sociales”*<sup>4</sup>.

2. Mishra, R. “El Estado de bienestar en la sociedad capitalista”, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1993

3. Esping-Andersen, “Los tres mundos del Estado del Bienestar”, Alfons el Magnánim, Valencia, 1993

4. Korpi, W. “El desarrollo del Estado de Bienestar sueco en una perspectiva comparativa”, El Instituto Sueco, Estocolmo, 1990

DANIEL SADA

Estos son logros indudables del Estado de bienestar. Precisamente porque es difícil negar la evidencia, pocos, salvo los defensores de posturas neoliberales extremas, abogan por un desmantelamiento del Estado de bienestar.

Por tanto el reconocimiento de los logros nos posicionará quizá mejor para el análisis de las limitaciones del Estado de bienestar en los países donde éste más se ha implantado.

Dichas limitaciones voy a agruparlas en dos bloques:

- Un primer bloque de dificultades que llamaremos de tipo técnico-económico
- Un segundo bloque de dificultades de tipo más filosófico o de fondo.

## 2.2 Dificultades técnico-económicas.

Como si de un efecto de péndulo se tratase, nos encontramos que las sociedades en las que se ha implantado el Estado de bienestar llevan dos decenios cuestionándose la sostenibilidad de ese Estado de bienestar y preguntándose si es necesario sustituirlo o al menos remozarlo, a la vista de la crisis que comienza en los años 70 y llega hasta fechas recientes.

El acuerdo postbélico que había posibilitado en los países europeos no comunistas la conformación de un Estado Providente, se había producido sobre la base de tres supuestos:

1. Acuerdo a favor de unos intereses políticos y sociales que buscaban ante todo estabilidad.
2. Unas condiciones determinadas de empleo, demografía y estructura familiar.
3. Unas recetas económicas que funcionaban.

Qué ha sucedido en las últimas dos décadas:

## UNA VISIÓN EUROPEA DEL ESTADO DE BIENESTAR

1. Los juegos políticos han cambiado con el final de la guerra fría, el surgimiento de nuevas realidades nacionalistas, los procesos de globalización, etc.
2. El empleo, la demografía y la estructura de las familias también ha cambiado.
3. Las recetas económicas no sirven para el nuevo escenario global.

Por tanto, como afirma Esping-Andersen, la estructura actual del Estado de bienestar es incompatible con el nuevo orden socioeconómico emergente. Las hipótesis básicas que sustentaban todo el edificio del Estado de bienestar después de la II Guerra Mundial han perdido por completo su validez.

Fijémonos sólo en los cambios producidos en las tres realidades que acabamos de mencionar como parámetros básicos del surgimiento del Estado de bienestar: empleo, demografía y familia.

- EMPLEO: todos los Estados de bienestar postbélicos tenían como premisa un conjunto de hipótesis relativas al empleo que ya no son aplicables. La expansión del consumo en masa y el crecimiento del comercio en la OCDE garantizó el aumento de salarios en la industria manufacturera y el pleno empleo sin inflación. Mayores ingresos y seguridad en el trabajo hicieron posible el surgimiento de un “trabajador productivo estándar”, sostenedor masculino de la familia, cuya única carga para el Estado del Bienestar era el complemento de un salario social de por vida a partir del momento de su jubilación.

El cambio tecnológico y el nuevo sistema global de financiación, inversión y comercio están haciendo que este tipo de trabajador productivo estándar sobre el que se inspiró el Estado de bienestar postbélico esté desapareciendo con rapidez.

- **ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN:** el envejecimiento de la población supone una carga sobre los dos programas sociales más costosos: las pensiones y la sanidad. El Estado de bienestar postbélico se construyó sobre una hipótesis de ciclo vital que ya no se mantiene: que la mayoría de hombres estaría ocupada y percibiendo retribución durante 40-50 años seguidos por 5 o como mucho 10 años de jubilación. De esta forma la relación entre años productivos y años de jubilación era de 5 a 1. En 1960 había por término medio 7,5 personas en edad productiva por cada persona mayor de 65 años. Actualmente la media de la OCDE es de sólo 5 y en el 2040 se estima que se reducirá a 2,5. Este escenario se agrava en la Europa continental (siendo Italia el caso extremo donde la relación contribuyente-beneficiario se acerca ya a 1:1) donde las edades de jubilación se adelantan cada vez más y la esperanza de vida ha aumentado 10 años desde 1960, lo que implica un derecho a pensiones de mayor duración y el incremento de los “ultra ancianos” necesitados de una atención intensiva. Además el fenómeno cada vez más extendido de las jubilaciones anticipadas unido a la mayor duración del periodo educacional previo a la incorporación profesional ha reducido la fase contributiva activa en unos 8-10 años en todos los países de la OCDE.
- **LA TRANSFORMACIÓN DE LA FAMILIA:** en el origen del Estado de bienestar se suponía un modelo de familia estable o típica, basada en un único perceptor de rentas –fundamentalmente masculino-. Sin embargo vemos como actualmente las familias “atípicas” se están convirtiendo en la norma y la tendencia a una mayor inestabilidad de la familia es de carácter universal. La tradicional familia biparental se enfrenta con tasas crecientes familias unipersonales, monoparentales y parejas de hecho.

## UNA VISIÓN EUROPEA DEL ESTADO DE BIENESTAR

Todo ello ha provocado las que se conocen como magnitudes financieras de la crisis del Estado de bienestar: insostenibilidad del gasto público, imposibilidad de garantizar el futuro del sistema de pensiones, niveles exorbitados de deuda pública, niveles inaceptables de paro, etc.-.

### 2.3 Dificultades de fondo.

#### 2.3.1 *Hipertrofia del Estado y anulación del ciudadano:*

Nos encontramos con una hipertrofia del Estado que a cambio de resolver las necesidades materiales de los ciudadanos, parece haberles sustituido en lo que deberían ser responsabilidades de participación indeclinables en la construcción del orden social.

Afirma Michael Novak, y parece que no le falta razón, que *“los pueblos del Estado de bienestar han trocado la herencia de libertad que se habían ganado a un enorme coste por una promesa de seguridad, promesa que además se torna de difícil cumplimiento”*<sup>5</sup>

Son interesantes las palabras de Alexis de Tocqueville<sup>6</sup>, que aunque pronunciadas en 1835, premonizaban un fenómeno que bajo ciertas apariencias parece estar cumpliéndose: él describe un hipotético gobierno que hubiera hecho triunfar el ideal de la igualdad sobre el de la libertad; este gobierno, movido de la compasión hacia sus súbditos, *“se ocupa de su seguridad, anticipa y satisface sus necesidades, da gusto a sus placeres, resuelve sus principales inquietudes, dirige su trabajo, establece normas para*

5. Novak, Michael, “El capitalismo Familiar”, VVAA, en Revista La ilustración liberal, nº 2, abril-mayo 1999, p. 45)

6. Tocqueville, Alexis, “La democracia en América”, vol II, IV parte, cap. 6, Enciclopedia de la Economía, Ediciones Orbis, Madrid 1983

*que otorguen sus testamentos y divide su patrimonio hereditario. Abarca toda la vida social con una red de normas secundarias y complejas, a la vez que minuciosas y uniformes, a través de las cuales no pueden asomar cabeza ni siquiera los hombres de mayor inventiva y temperamento más vigoroso. No quebranta la voluntad de las personas, sino que la ablanda, la inclina y la dirige; rara vez ordena actuar, pero a menudo inhibe,; no destruye nada, pero impide que surja mucho; no es en absoluto despótico, pero obstruye, reprime, debilita, sofoca y embrutece, al punto que convierte a los*

---

“Nos encontramos que las sociedades en las que se ha implantado el Estado de bienestar llevan decenios cuestionándose la sostenibilidad de ese Estado.”

*pueblos en un rebaño de animales timoratos y esforzados pastoreados por el gobierno”.*

En Holanda, y como reflejo de los peores efectos sobre la honestidad y responsabilidad personal provocados por el asistencialismo estatal, existen 912.400 personas con declaración de minusvalía, el 78% de

ellos con incapacidad total laboral, sobre una población activa de 6,8 millones de habitantes. Igualmente y por lo que concierne al generoso régimen de jubilación anticipada que sostiene el Estado holandés, sólo el 40% de los holandeses entre 55 y 65 años siguen trabajando.

El propio Papa Juan Pablo II tiene unas palabras reveladoras en la Encíclica *Centessimus annus*: “*Al intervenir directamente y privar a la sociedad de su responsabilidad, el Estado de la Asistencia Social conduce a la pérdida de la energía humana y a un aumento excesivo de los organismos públicos, que están dominados más por criterios burocráticos que por el interés de servir al cliente, y se acompaña de un enorme incremento del gasto*”<sup>7</sup>.

7. Juan Pablo II, “Centessimus annus”, Once grandes mensajes, BAC, Madrid, 1992.

2.3.2 *Crisis espiritual de los Estado de Bienestar:*

Tomo este término de Michael Novak que, en el artículo anteriormente citado, declara algo significativo: “*aunque los expertos europeos y norteamericanos suelen estar de acuerdo en que el Estado del Bienestar atraviesa una crisis financiera (...) lo más grave es la crisis espiritual, porque el capital más importante es el capital humano*”.

En términos parecidos se expresa el controvertido Francis Fukuyama, en su última obra, *La Gran Ruptura*<sup>8</sup>, donde se pregunta si las sociedades capitalistas de bienestar están destinadas a ser más ricas materialmente pero más pobres moralmente. En todo el libro subyace una cuestión que resulta pertinente a la vista del análisis que estamos realizando: ¿el capitalismo moderno, en su versión Estado de bienestar, está destinado a socavar su propia base moral, y por lo tanto a provocar su propio desmoronamiento?.

Las cifras que éste y otros autores dan sobre algunos de los países occidentales son reveladoras:

En Estados Unidos, los delitos con violencia han aumentado en un 600% desde 1965; los nacimientos fuera del matrimonio también en un 600% hasta situarse en una tasa del 31%; la tasa de divorcios es del 42%; en 1990 el ministro de Sanidad norteamericano, estimaba que del 40 al 70% de las muertes prematuras que se registraban en el país obedecían a *causas de comportamiento*: esto es, se debían a conductas evitables que ocasionan daño a la propia persona (consumo excesivo de alcohol, drogas, vida sexual desordenada, hábito de fumar, falta de ejercicio, dieta alimenticia inadecuada, hábitos de comportamiento violento, etc.).

En Suecia más del 50% de los niños nacen fuera del matrimonio y por tanto de una referencia familiar estable; el 25 % de las parejas son consensuales y la tasa de divorcios es del 36 %.

8. Fukuyama, Francis, “*La Gran Ruptura*”, Ediciones B, Barcelona, 2000.

### 2.3.3 *El hombre unidimensional de la sociedad de consumo:*

Utilizando la expresión de Marcuse<sup>9</sup>, pocos discuten el hecho de que nuestras sociedades de consumo provocan un tipo de “hombre unidimensional”, que a base de reprimir o anegar todas las necesidades humanas –sentido de la vida, necesidad de amor, de libertad, de trascendencia, etc- le da prioridad sólo a una: la necesidad de tener. Como propone Carvajal, quizá no sea exagerado decir que el consumismo se ha convertido en la gran religión popular de las sociedades desarrolladas (en EEUU, el shopping es una verdadera droga para los americanos que después de la televisión es a lo que más tiempo dedican, una media de seis horas semanales)<sup>10</sup>.

Y esto es tanto más peligroso para nuestra sociedad cuanto que detrás de una cultura han una filosofía. En el caso de la cultura del consumo hay una filosofía verdaderamente perniciosa para nuestra salud mental, para nuestra dignidad como personas: ser es igual a tener, o ser consiste en tener.

Vemos demasiado a menudo cómo el hombre medio de las sociedades occidentales no sabe gozar de lo que tiene porque la mentalidad consumista le hace desear siempre lo que le falta. Recordemos el “Fausto” de Goethe: “*Esos pocos árboles que no son míos me aguan la fiesta de mi posesión del mundo*”.

Como consumidores estamos sometidos a la esclavitud del ritmo acelerado con se suceden las generaciones de objetos, de aparatos, de nuevos modelos de todo. Constantemente se crean necesidades artificiales, que no vienen a solucionar ninguna necesidad real, con el único requisito de que funcionen en el mercado y se vendan.

9. Marcuse, Herbert, “El hombre unidimensional”, Seix Barral, Barcelona 1971.

10. González-Carvajal, L., op. cit.

## UNA VISIÓN EUROPEA DEL ESTADO DE BIENESTAR

Si acudimos a las distintas tradiciones sapienciales de la humanidad, nos encontramos con un dato sorprendente y casi unánime: tanto en la tradición platónica, aristotélica, y estoica, como en la tradición budista y de las antiguas religiones orientales, como en las religiones del libro (judaísmo, cristianismo e Islam), encontramos una advertencia semejante. En fuerte contraste con la tendencia consumista de Occidente, todas ellas afirman que el hombre, en primer lugar, debe ser libre ante sus deseos. Esta es la primera dimensión de la libertad: libertad interior.

Si aceptamos con Juan Luis Lorda <sup>11</sup> la anterior afirmación, esta libertad interior es una especie que el consumismo ha puesto en peligro de extinción.

Dice Alejandro Llano comentando una cita de Vaclav Havel: *“Vivimos en una ficción y esa ficción se ha tornado inhabitable. Cuando el presidente checo escribió estas palabras hace ahora nueve o diez años, no se estaba refiriendo sólo a los recién derrumbados regímenes comunistas (el tercer 89), sino sobre todo a las democracias del capitalismo tardío. Como se ha dicho acertadamente, el muro de Berlín cayó hacia ambos lados, aunque no sean conmensurables los dos panoramas que tal caída descubrió: al Este, el vacío de un sistema totalitario en el que –salvo algunos intelectuales europeos y americanos– casi nadie creía ya; al Oeste, la oquedad cultural del Estado de bienestar cuya insolidaridad provoca, paradójicamente un creciente malestar”* <sup>12</sup>.

11. Lorda, Juan Luis, “Ascética, y mística de la libertad”, *Scripta Theologica*, sept-dic 1996, Universidad de Navarra.

12. Llano, Alejandro, “Humanismo cívico”, *Ariel Filosofía*, Barcelona 1999, p. 22.

### **3) No sólo Estado y no sólo mercado: la necesidad de la sociedad civil y de la subsidiariedad.**

Ante la caída del colectivismo marxista y el agotamiento del modelo capitalista (tanto en su versión más liberal como en la más social de Estado de bienestar), es creciente el número de voces que abogan por un tercer factor en juego, además del Estado y del mercado, que es la sociedad. Para concretar más y utilizando una terminología cada vez más acuñada, el espacio de las opciones políticas, económicas y sociales no hay que rellenarlo con los dos sectores tradicionales, sector público y sector mercantil, sino considerando una nueva presencia que es la del llamado *tercer sector* o sector no lucrativo.

La implicación básica de considerar un tercer sector como elemento fundamental de los nuevos modelos de sociedad que entre todos tenemos que descubrir y conformar es la de que la construcción del edificio social no puede ser abandonado a las solas fuerzas del Estado ni del mercado si queremos superar las limitaciones de los sistemas preexistentes.

Se trata por tanto de dejar entrar en juego, de una forma integral y no parcial, el principio de subsidiariedad, propugnado desde hace más de un siglo por la Doctrina Social de la Iglesia aunque su primera formulación explícita y más conocida la encontramos, en la Encíclica *Quadragesimo anno* de Pío XI en 1931.

El Estado no puede pretender sustituir a los ciudadanos y a los grupos sociales en la actividad destinada a satisfacer sus necesidades. El Estado no puede tampoco permanecer indiferente ante el hecho de que queden necesidades esenciales sin atender. Este es el doble sentido o la doble vía de la subsidiariedad. Un Estado subsidiario tiene la función de animar y apoyar a los grupos sociales (las comunidades intermedias) para que actúen respondiendo a las necesidades sociales hasta donde sea posible, y cubrir él mismo aquellas

necesidades que los grupos sociales no son capaces de abordar.

El reciente descubrimiento del valor histórico y cultural del principio de subsidiariedad, reclama una aplicación de la subsidiariedad debida por parte del Estado hacia la sociedad civil análoga a la subsidiariedad debida por parte del Estado con respecto al mercado, que ya durante este siglo parece haberse impuesto en el orden económico.

Si ya ha quedado demostrado por la fuerza de los hechos la perversión que supone el hecho de que el Estado suplante a la libre concurrencia de las instituciones mercantiles en el mercado mediante la planificación centralizada de la economía o la excesiva intervención en la misma, de la igual manera hemos llegado a un punto de inflexión en que el Estado debe asumir el mismo papel subsidiario respecto a la sociedad civil.

En efecto, la llamada crisis del Estado de bienestar ha puesto en cuestión la premisa sobre la que se funda la concepción que podríamos llamar absolutista, jacobina o intervencionista del Estado moderno, que no reconoce a las formaciones sociales la capacidad de responder desde abajo a las necesidades de la colectividad, conformando un tipo de ciudadano, que lejos de ser el constructor de su propio destino, se convierte en un asistido o menor de edad de por vida, en lo que a sus exigencias primarias se refiere –educación, salud, protección social, trabajo–.

A modo de decálogo, veamos algunos de los problemas que la invasión de la esfera de los individuos y de las comunidades intermedias por parte del Estado ha originado en los países con Estados de bienestar avanzados:

- 1) Todos sospechosos menos el Estado: la mentalidad de que el único no sospechoso de intereses espurios es el Estado ha calado profundamente en nuestras sociedades de bienestar: bajo esta mentalidad tanto el mercado como la sociedad ci-

vil son sospechosas de intereses propios y por tanto ajenos al interés general. Anthony Guiddens, principal asesor de Blair y Director de la prestigiosa London School of Economics<sup>13</sup> afirmaba en una publicación reciente: “*con algunas excepciones conspicuas, los socialdemócratas a la antigua tendían a sospechar de las asociaciones voluntarias, por sus posibles intenciones ocultas. Por el contrario, la nueva socialdemocracia acepta y estimula la participación de las fuerzas sociales en la solución de los problemas que le afectan, de tal manera que la actuación del gobierno en este terreno debe realizarse en asociación con instancias de la sociedad civil, para fomentar el desarrollo y la renovación de la comunidad*”.

- 2) Lo que no se desarrolla se atrofia: cuando a la participación ciudadana se la relega, adormece o incluso asfixia durante mucho tiempo, sobreviene necesariamente una atrofia por parte de la sociedad; es necesaria entonces una acción positiva por parte del Estado para facilitar y generar –no sólo no estorbar– la mejor organización de los individuos y su mayor participación en alcanzar los logros del bien común, entendido éste como “el conjunto de condiciones de la vida social que hacen posible a las asociaciones y a cada uno de sus miembros, el logro más pleno y más fácil de su propia perfección” o, dicho de otro modo, el conjunto de condiciones que “el hombre necesita para vivir una vida verdaderamente humana”. Tomando el caso extremo de intervencionismo, basta que consideremos a estos efectos el panorama desolador que se encontró occidente detrás del muro de la órbita soviética. Los ciudadanos de la antigua Europa del Este perdieron toda capacidad creativa, de iniciativa, de respuesta personal, de responsabilidad sobre lo que les rodea más inmediatamente.

13. Guiddens, Anthony, “La Tercera Vía. La renovación de la socialdemocracia”, Taurus, 1999

- 3) El vicio de papá Estado: tantos años de sustitución de las responsabilidades e iniciativas individuales y comunitarias por parte del Estado, no es de extrañar que hayan generado una mentalidad asistencial, en que el Estado parece obligado a salir al paso de todas las necesidades personales y comunitarias.
- 4) Las culpas personales son cosa del pasado: bajo el manto protector del Estado, de la Historia o de la sociedad como ente abstracto, el individuo se acostumbra a diluir la responsabilidad personal que tiene en las equivocaciones, las insolidaridades, los puntos negros de nuestra existencia comunitaria. No es casual que fuera Rousseau, uno de los padres del pensamiento ilustrado, el que propusiera aquello de que el hombre es bueno por naturaleza y la sociedad es la que lo corrompe.  
En la base del principio de subsidiariedad está el hecho de que el hombre es el único sujeto moral con responsabilidad y obligaciones para con sus semejantes; y es a la vez ser social, que necesita de los otros y que sabe que los otros necesitan de él.
- 5) El riesgo del color: el Estado subsidiario debe estar atento y correr el riesgo de apostar por la promoción de una sociedad en color y no en blanco y negro, donde las personas puedan participar en responder de una manera original – y no monocolor – a las necesidades de la comunidad, llenando la sociedad de iniciativas y de matices que enriquezcan la vida comunitaria.
- 6) La falaz generosidad del Estado: el Estado no tiene el “monopolio del interés común” y por tanto la intervención de las formaciones sociales no es una cuestión de “graciosa concesión” por parte del Estado. El Estado no nos “perdona la vida” cada vez que nos deja participar en la actividad social, educativa, cultural, etc.

- 7) La esterilidad de crearse el único gestor legitimado: alguien ha afirmado que dirigir una economía moderna sin el mercado o sin el Estado es como tratar de aplaudir con una sola mano; lo mismo puede decirse del intento de construir una sociedad justa sin el Estado o sin la sociedad civil.
- 8) La dificultad de predicar con el ejemplo: a las formulaciones teóricas y programáticas las hacen buenas los hechos y las acciones concretas. No obstante los gobiernos que predicán sus buenas intenciones con respecto a la sociedad civil, parece que no se enfrentan a una tarea fácil.
- El paso a la práctica de soltar riendas a favor del sector privado no lucrativo en campos como la educación, sanidad, cultura, asistencia social, cooperación internacional, etc. se topa con lógicas resistencias e inercias ante la pérdida de poder.
- Parece que el presupuesto es poder y en la medida que se le pida al Estado que deje administrar a la sociedad, allá donde convenga, intereses considerados públicos –que no estatales– la polémica estará servida.
- Y además de los problemas que plantearán burócratas o tecnócratas públicos, hay que añadir la más que probable resistencia ideológica por parte de los grupos que todavía piensan que el Estado es el único no sospechoso de intereses partidistas y por tanto el único gestor legitimado del interés público. Como siempre en los movimientos que implican evolución social, primero tienen que llegar las formulaciones teóricas, necesitándose años para que éstas calen en la sociedad y se conviertan en realizaciones prácticas.
- 9) La falta de compromiso como moneda de cambio ciudadano: El Estado social tradicional actúa teniendo como único interlocutor al ciudadano aislado, atomizado y por lo tanto indefenso e impotente. Las consecuencias sociales de ello son la generación de comunidades de individuos desvinculados del compromiso social, que actúan más como masa que como

sociedad, que abdican de sus responsabilidades como ciudadanos con demasiada facilidad, que piensan que todo el compromiso con la comunidad en la que viven termina con el pago de impuestos.

- 10) El divorcio inevitable entre burocracia y calidad: ese ciudadano aislado generado por la dinámica de un Estado omnipotente, queda además a merced de los organismos burocráticos creados para satisfacer sus necesidades. Dichos organismos, por su parte, se desarrollan siguiendo una lógica que es menos para responder a la necesidad real del usuario que para defender y acrecentar su presupuesto y por tanto su poder y su papel político. El resultado inevitable es el bajo nivel cualitativo de los servicios, el no estar diseñados a medida de las exigencias del usuario, el despilfarro del dinero público, los déficit insostenibles de la hacienda pública.

Vemos por tanto que aunque el Estado Providencia no hubiera producido resultados indeseables, especialmente económicos, la crítica de ahogar la iniciativa de los individuos es la misma, pues las consecuencias negativas para la sociedad se producen igualmente.

Por todo ello el principio de subsidiariedad en la acción del Estado debería ser implementada no como remedio a los males que hoy aquejan al Estado de bienestar y como una cuestión de prueba y error, sino como principio que debe ser incorporado al trasfondo de las decisiones y programas políticos y económicos, con la seguridad de que todo lo que respeta la naturaleza de las cosas, acaba dando fruto más tarde o más temprano.

En este sentido se expresa Giorgio Vittadini cuando considera a la subsidiariedad como “*criterio codificado en los cromosomas del hombre social*”. Afirma Vittadini que “*cuando una persona realiza cualquier tarea o actividad, se da cuenta, incluso antes de ver resueltos sus problemas, de que necesita sentirse útil a*

DANIEL SADA

*los otros, que su contribución a la construcción del bien común es absolutamente personal y por eso, insustituible. Precisamente ésa es la razón por la que el principio de subsidiariedad radica en el impulso de construcción que se da en el hombre, exaltando y potenciando sus energías de modo que a cada uno se le valore según la aportación original que puede dar al quehacer común”.*

Desde la perspectiva de la Doctrina Social de la Iglesia, es rigurosamente impensable la afirmación de Hegel según la cual “en la historia del mundo sólo se puede tratar de pueblos que constituyan un Estado”<sup>14</sup>.

Por el contrario, la historia no es, ante todo, ni la historia de los estados ni la de las grandes empresas, ni la construida por entidades y fuerzas colectivas impersonales o semipersonales, sino que es siempre historia de hombres, individuales y asociados, cuyo trabajo, acciones y esperanzas se suman y se transmiten.

Por lo demás, el Estado no se identifica con el pueblo o con la sociedad, y tampoco es el Estado el que crea o construye en último término al pueblo o a la nación; es exactamente lo contrario y precisamente por eso en la historia de la humanidad hemos tenido y tenemos “gentes” y pueblos que han hecho y hacen historia, pero que no han tenido ni tienen un Estado.

La centralidad de la persona en la relación entre los individuos y el Estado queda clara en el texto de Juan Pablo II en la Encíclica *Redemptor Hominis*, n. 17: “*El sentido esencial del Estado como comunidad política consiste en el hecho de que la sociedad y quien la compone, el pueblo, es soberano de la propia suerte. Este sentido no llega a realizarse si, en vez del ejercicio del poder mediante la participación moral de la sociedad o del pueblo, asistimos a la imposición del poder por parte de un determinado grupo a todos los demás miembros de esta sociedad. Estas cosas son esenciales en nuestra época, en que ha crecido enormemente la concien-*

14. “Lecciones sobre filosofía de la historia universal”, Alianza, Madrid, 1981.

*cia social de los hombres y con ella la necesidad de una correcta participación de los ciudadanos en la vida política de la comunidad, teniendo en cuenta las condiciones reales de cada pueblo y el vigor necesario de la autoridad pública. Estos son, pues problemas de primordial importancia desde el punto de vista del progreso del hombre mismo y del desarrollo global de su humanidad”.*

El hueco de la sociedad civil no es nuevo ni se ha originado de repente o como consecuencia del colapso del Estado del Bienestar. Más bien es un espacio que se ha ido iluminando o percibiendo mejor a medida que se han ido descubriendo las limitaciones de las otras dos grandes presencias sociales, el Estado y el mercado y también a medida que han ido aumentando las exigencias de sociedades cada vez más complejas y, en algún sentido, cada vez más maduras.

Como afirma Antonio Sáenz de Miera, en un título reciente<sup>15</sup>, el aumento de esas exigencias se sustancia en que cada vez un mayor número de personas sienten deseos de colaborar, de participar, de intervenir, de manifestarse, de expresarse, al margen de los cauces que tradicionalmente han podido considerar como normales.

Por tanto la reclamación de un Estado subsidiario no es una guerra contra el Estado tradicional intervencionista que ahora conocemos, sino una petición a ese Estado de que cumpla con su deber, integre donde haya que integrar, valore lo que haya que valorar, aporte líneas programáticas respecto a los problemas generales...; petición así mismo de que no se arrogue definitivamente derechos en detrimento de la sociedad que no le corresponden y que sólo la fuerza de la ineficacia y del malestar público parece que están pudiendo corregir (que no haya que esperar a que se hunda el barco para saber que además del capitán, el resto de la tripulación también es importante).

15. Sáenz de Miera, Antonio, “El azul del puzzle”, Ediciones Nobel, Oviedo, 2000.

# Hacia un nuevo modelo social

Por Jorge Srur\*

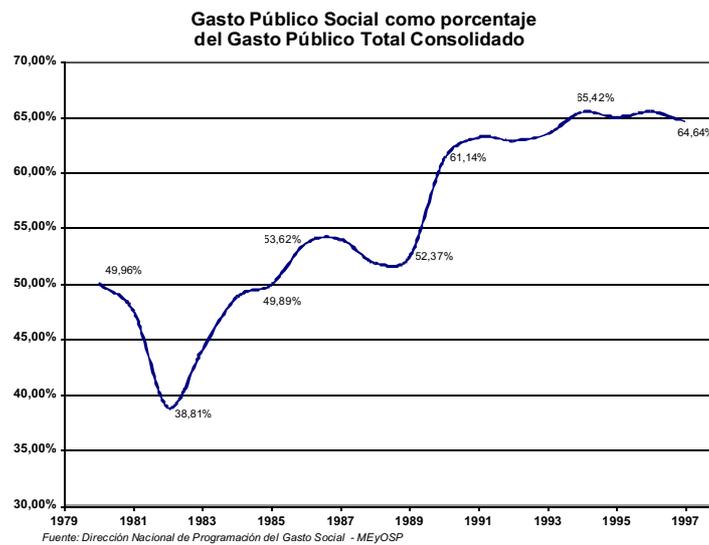
**T**odo presupuesto implica un pacto implícito entre el gobierno y los ciudadanos: si estos pagan sus impuestos, el gobierno prestará determinados servicios y realizará determinadas obras.

Los ciudadanos han cumplido con su parte del trato: durante la convertibilidad, la recaudación de impuestos creció un 4% anual (actualmente, en medio de un período de profunda recesión económica, ha crecido constantemente durante los últimos siete meses superando las propias expectativas del gobierno).

Y si sólo observamos el monto y la evolución de los recursos destinados a inversión social, podríamos pensar que el Estado, también lo hizo. Durante el mismo período, el gasto social se incrementó en casi 25 mil millones de pesos, la inversión se duplicó y los recursos para desocupados subieron un 1500%. El gasto social representa hoy dos terceras partes del presupuesto público (es decir que dos de cada tres pesos se destinan a brindar educación, salud, vivienda, trabajo).

\* Licenciado en Ciencia Política (UCC). Legislador de la Ciudad de Buenos Aires y Vicepresidente Segundo de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

JORGE SRUR



Sin embargo:

- Una encuesta reciente (1999) de Sofres Ibope <sup>1</sup> en la Ciudad de Buenos Aires muestra que más de la mitad de los ciudadanos (52%) que tienen un familiar pobre o desocupado destinan parte de sus ingresos para ayudarlo. Es un dato contundente: en momentos de hiperdesempleo, la principal red de contención para los desocupados es la propia familia.
- Según un estudio de Mora Araujo y Asociados, 3 de cada 4 desocupados viven de los ingresos familiares o amigos.

1. "Desigualdad, Pobreza y Exclusión Social en la Ciudad de Buenos Aires. La visión de la Gente". Sofres Ibope Argentina para Fundación Nueva Dirigencia. 1999.

## HACIA UN NUEVO MODELO SOCIAL

- El seguro de desempleo sólo llega al 5% de los desocupados de nuestro país<sup>2</sup>.
- Casi el 14% de los jóvenes de 15 a 24 años del Gran Buenos Aires no estudian ni trabajan. Entre los que pertenecen al 20% de hogares más pobres el porcentaje se eleva a 22,5<sup>3</sup>.
- En la franja formada por el 20% más pobre de las familias argentinas, dos de cada tres niños carecen de obra social que proteja su salud: el aumento de un 50% del presupuesto público en salud registrado durante la convertibilidad no llegó a los más necesitados<sup>4</sup>.
- La ayuda del gobierno nacional a los pobres de la provincia de Buenos Aires es de 15 centavos por día<sup>5</sup>.

La suposición por la cual gracias a la acción redistribuidora del Estado todos –o la gran mayoría- de los ciudadanos tienen garantizada la satisfacción de sus necesidades mínimas y se achican las desigualdades sociales, en nuestro caso no se cumplen.

En Argentina, como expresamos con Gustavo Beliz, en el libro *El Otro Modelo, "La problemática social (la evolución del desempleo y la desigualdad)...la entendemos como consecuencia de la caída por fracaso del viejo Estado de bienestar y su reemplazo por un Estado de la Nada Social. O mejor dicho, la ausen-*

2. Datos procesados por el Termómetro Social de Fundación Nueva Dirigencia sobre datos de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación. (1999). *Indicadores Relevantes de la Administración Pública Nacional*.

3. SIEMPRO sobre datos de EPH onda mayo 2000.

4. Datos procesados por el Termómetro Social de Fundación Nueva Dirigencia sobre datos de SIEMPRO (Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales) Mapas y Cuadros sobre condiciones de vida de la población. Presidencia de la Nación, Secretaría de Desarrollo Social (1999).

5. Datos procesados por el Termómetro Social de Fundación Nueva Dirigencia sobre datos de Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2000.

JORGE SRUR

*cia de un modelo social que interrogue a la economía desde la perspectiva de la inclusión y la equidad... Por un lado, el hecho de que en sus primeros tres años, la reforma económica, sin reforma social del Estado, alcanzó por sí misma para producir los mejores indicadores de los últimos veinte años en materia de pobreza y desigualdad. Por el otro, la existencia de una tasa de aumento en el gasto social del Estado que siguió el ritmo del PBI (cuyo crecimiento estuvo entre los más altos del mundo en la década) y evolucionó por encima de los demás gastos del Estado, y que sin embargo, fue incapaz de responder a los problemas de pauperización y el desempleo que -junto con la corrupción- vienen encabezando las encuestas sobre las preocupaciones de los argentinos desde que se venció a la inflación”<sup>6</sup>*

Los valores deseables, sobre los cuales se sustenta el Estado de bienestar –garantizar un mínimo de seguridad social a todos los ciudadanos- están absolutamente vigentes. Lo que se han agotado son los instrumentos, los sistemas institucionales y operativos a partir de los cuales alcanzarlos.

### **Gastar más no es gastar bien**

El contrato social no se cumple porque gastar más no es lo mismo que gastar bien. Y se gasta mal porque:

- a) A cada problema no se lo enfrenta con una solución sino con más oficinas, trámites y burocracia. El gasto social nacional es ejecutado por 136 programas que insumen \$1.244 millones al año en sueldos, pese a que escuelas y hospitales fueron provincializados.
- b) Las múltiples exigencias y controles del Fonavi (principal

6. Béliz, Gustavo y Srur Jorge “El otro modelo”, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1999.

## HACIA UN NUEVO MODELO SOCIAL

fondo para vivienda popular) no alcanzaron para impedir que el Estado haya llegado a pagar más de 1000 dólares el metro cuadrado de construcción de vivienda social (como por ejemplo en los complejos Donizetti o Lafuente en la Ciudad de Buenos Aires). Por autogestión comunitaria el costo bajó a menos de 200 pesos el metro cuadrado.

- c) Todos los políticos hablan de la importancia de las organizaciones intermedias para que el dinero llegue a la gente. Sin embargo, sólo el 5% de los recursos del Plan Trabajar (el mayor programa para desocupados) es administrado por entidades de bien público. El otro 95% lo reparte el ministro de Trabajo entre los gobiernos y municipios.
- d) Ningún hospital construido en la última década terminó costando lo previsto en el contrato inicial. El hospital de niños de Córdoba, que iba a valer 19 millones de pesos según los cálculos proyectados, terminó costando 37; el de Agudos El Milagro de Salta, se excedió a más del doble (de 9,3 millones de pesos iniciales a más de 20 millones); el Ferrando Castelán de Chaco costó un 130% más caro de lo estimado (de 14,8 millones a 34,8 millones)<sup>7</sup>.
- e) El número de argentinos universitarios por cada mil habitantes es igual al de Japón (21 alumnos por cada mil habitantes). Pero mientras en nuestro país el sistema universitario produce 4,6 graduados cada 100 alumnos que cursan, en Japón, esa cifra es seis veces mayor: 23,4 egresados por cada 100 cursantes. Este indicador de eficacia académica tiene sus correlato en la eficiencia del gasto: si bien la inversión pública en educación de grado por alumno cursante es en Argentina tres veces menor que en Japón, el costo por egresado es un 50% más alto.<sup>8</sup>

7. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1988: 32) Op. Cit.

8. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1988: 25). Op. Cit.

**Tenemos un Estado que ayuda poco a pocos, y nada a muchos.**

El actual modelo está diseñado para un país que ya no existe.

Pero el problema no es sólo de corrupción e ineficiencia. Sino que, además, el modelo social actual fue diseñado para una Argentina que ya no existe. Las políticas de redistribución y

---

“La reforma social no será tal sin la plena incorporación del Tercer Sector en dos niveles (macro y micro) y en dos tipos de tareas (control y ejecución)”

equilibrio social de los noventa fueron elaboradas cincuenta años atrás bajo el supuesto del pleno empleo.

Todos tenían empleo, por lo tanto lo que correspondía era organizar un régimen de negociación entre partes (capital y trabajo); y otro de seguros sociales que redistribuyera ingreso entre los trabajadores. El Estado era el árbitro último para los acuerdos privados y garante del sistema de seguros sociales.

Cuando la economía dejó de crecer, el Estado intervino para mantener un pleno empleo artificial, a pesar del retroceso económico. Esas políticas financiadas por inflación terminaron por destruir el esquema redistributivo.

Una vez reorganizada la economía, los supuestos que habían funcionado bien bajo el pleno empleo y mal en el pleno empleo deben replantearse. La ausencia de reformas oportunas en esas instituciones sociales es la principal causa de la brecha entre crecimiento económico y atraso social que tomó la forma de hiperdesempleo.

*“No se trata de que la reforma económica deba ser declarada “inocente” ante el fenómeno de la desocupación. Un cambio profundo y acelerado –de estabilización y modernización acelerados– provoca en el corto plazo, un alza del desempleo...Pero podía haberse evitado tanto el hiperdesempleo (tasas del 17%) como el fe-*

## HACIA UN NUEVO MODELO SOCIAL

*nómeno del desempleo cristalizado (perder el trabajo para toda la vida)*<sup>9</sup>

El modelo económico necesita otro Estado para alcanzar tanto más mercado como más inclusión. Porque ésta no es resultado automático del progreso económico, por el contrario si el Estado no interviene adecuadamente con inversión en capital humano (básicamente educación) lo más natural es que genere exclusión.

Es decir, aunque las instituciones sociales actuales funcionaran de modo eficiente, eficaz y transparente, una reorganización y reestructuración son necesarias. Es necesario implementar un nuevo modelo social.

### **¿Cuál es la propuesta?**

El gasto social ha alcanzado un nivel suficiente. Ahora hay que darle un sentido. Se lo debe poner al servicio de la cohesión social, usándolo para combatir los dos mayores temores sociales de nuestros días: el miedo a perder el trabajo para siempre y al desamparo en el tiempo del desempleo.

Con Gustavo Beliz, en el libro “El otro Modelo”, destacamos la necesidad de una segunda reforma del Estado. La que todavía no se hizo, y que consiste en una reorganización del Estado para que la función central, luego de la primera reforma de principios de los noventa, sea la de prestar servicios sociales.

Una reforma orientada a que cada peso del gasto social se traduzca en un servicio real para los necesitados. Que llegue a la gente sin los filtros ni los peajes de la burocracia, el

9. Gustavo Beliz y Jorge Srur, “El Otro Modelo. Una propuesta de Reforma Social para la Argentina que viene”, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires (1999: 45).

JORGE SRUR

clientelismo y la corrupción. Y que “*genere en la gente un estado de certidumbre social tan alto como el que tiene respecto de la solidez del peso convertible*”.

Para construir este nuevo modelo social proponemos una institución básica: el Salario Educativo Familiar. Con el SEF, cada familia puede asegurar a sus miembros la ciudadanía social sin la cual sus demás **derechos se convierten en meras abstracciones.**

#### **a) Salario Educativo Familiar**

Es la institución esencial de la reforma porque garantiza que todo hogar siempre tendrá un salario, goce o no de un trabajo en el mercado.

Y aquí vale una digresión que es el centro conceptual para fundamentar el derecho a algún tipo de salario social. El trabajo se manifiesta de tres formas que la sociedad debe retribuir, porque las tres agregan valor económico al producto nacional:

1. El trabajo de mercado, es decir, el empleo remunerado por su intervención en el proceso de producción de bienes y servicios.
2. El trabajo en el hogar, a través del cual las familias, transforman los bienes adquiridos en el mercado en bienes que satisfacen las necesidades básicas de sus miembros y forman capital humano para la economía<sup>10</sup>.
3. El trabajo de prepararse y buscar trabajo: proceso por el cual una persona que carece de empleo en el mercado, procura

10. Un estudio para el Instituto de la Mujer de España (Carrasco, 1991) detectó en ese país que en las familias de bajos ingresos el peso del trabajo doméstico en total de ingresos familiares superaba el 50% (valor sustitución por servicios similares adquiridos en el mercado)

## HACIA UN NUEVO MODELO SOCIAL

alcanzar uno mediante un esfuerzo sostenido de educación, información y oferta de sus servicios a los demandantes.

El primer tipo de trabajo recibe una remuneración explícita (un sueldo). El trabajo en el hogar sólo es remunerado de un modo implícito cuando existe un salario de mercado (a través de las asignaciones familiares, el seguro de salud para toda la familia, la pensión que cobra el cónyuge cuando el jubilado fallece). El trabajo de buscar trabajo, hasta ahora, no tiene remuneración ni explícita ni implícita.

En efecto, hasta hoy, cuando un argentino pierde su empleo, pierde todo. Primero, porque su familia deja de percibir la retribución implícita por el trabajo en el hogar. En segundo lugar, porque las ayudas que se reciben contienen dos incentivos negativos para quien busca conseguir un nuevo empleo:

- El seguro de desempleo además de llegar sólo a los que estaban con trabajo en blanco, paga tanto al que busca un nuevo trabajo como al que decide quedarse inactivo en su hogar.
- Los planes de trabajo mínimo o empleo transitorio remuneran a la gente por estar desocupada y hacer algo mientras tanto, no por cumplir bien un papel social (el trabajo en el hogar, por ejemplo) ni por hacer tareas útiles para conseguir un nuevo empleo (dado que no aprenden nuevas habilidades).

Una sociedad bien organizada debe remunerar todas las actividades que hacen crecer su economía.

El SEF es el salario de los que no pueden tener otro salario. Un salario con asignaciones familiares y seguro de salud, de acceso libre y automático que se empieza a cobrar cuando una familia, a causa del desempleo, perdió todo otro ingreso.

Un beneficio que llega de un modo directo a cada familia, cuyo jefe de hogar **está dispuesto a dedicar tiempo a capacitarse para un nuevo empleo y a asegurar que sus hijos vayan a la escuela.**

JORGE SRUR

*¿Por qué dirigido a la familia?*

Porque la familia es la que soporta el deterioro de la economía y la que contiene afectiva y económicamente al desocupado o al jubilado (según una encuesta de Mora y Araujo, 3 de cada 4 desocupados viven gracias a las ayudas de familiares o amigos: el seguro de desempleo llega sólo al 5% de los desocupados argentinos). Por eso es necesario que en ella siempre haya un salario, incluso cuando se carece de empleo.

*¿Por qué, antes que nada Educativo?*

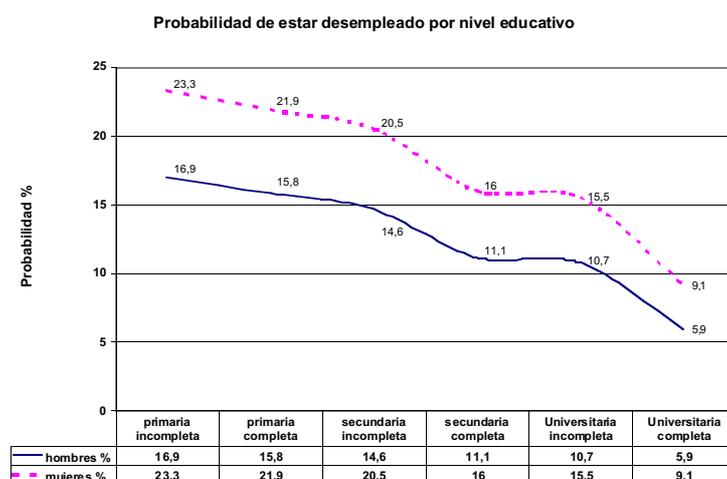
Para que ayude a los jóvenes a conseguir empleo y para que recupere una esperanza para los desocupados de más de cuarenta años.

La vinculación entre este ingreso y el sistema educativo es esencial ya que permite a un trabajador mantener o mejorar sus condiciones de empleabilidad o potenciar las posibilidades futuras de sus hijos. Por un lado, porque la urgencia por tener un ingreso hace que los pobres tomen empleos no sólo de baja calidad, mal pagos y con altísima carga horaria, sino además empleos que no les permiten aprender ninguna habilidad nueva, ni tener tiempo o dinero para capacitarse por su cuenta, e ir adaptándose a los nuevos requerimientos del mercado laboral. Por otro lado, ingresos familiares insuficientes hacen que los hijos se vean impulsados antes de tiempo al mercado laboral, al que acceden con escasa educación y bajas posibilidades de progresar; al tiempo que la gran mayoría abandona sus estudios.

Por eso el SEF es mucho más que dinero en el bolsillo: funciona como un redistribuidor de capacidades. Un ingreso que ayuda a cortar el círculo vicioso de la pobreza: el que hace que la falta de educación y empleo de los padres condene a los hijos a un futuro igual o peor que el de sus progenitores (entre mayores de 24 años, sólo el 14% de los miembros de hogares de bajos ingresos tiene el secundario terminado, contra el 70% entre

## HACIA UN NUEVO MODELO SOCIAL

los hogares más ricos del país; mientras que el ingreso medio del hogar entre aquellos con ningún nivel de educación o primaria incompleta es tres veces menor que entre los que cuentan con universitaria o terciaria completa)<sup>11</sup>.



Fuente: Mora y Araujo, Noguera y Asociados, División de Estudios Laborales, Encuesta de niveles de empleo, octubre de 1996 en "Un trabajo para todos" CEA, 1997  
Calculado para una persona de 35 años de edad, a octubre de 1996

Pero el SEF no excluye otro tipo de exigencias de trabajo para la gente: la educación es con práctica laboral en las empresas; y quien pasa un determinado período bajo este régimen amplía sus obligaciones horarias hacia tareas de interés social (cuidado de ancianos en geriátricos, limpieza de plazas, campañas ecológicas). Y porque tanto el jefe de familia como el cón-

11. Perticará, 1996; Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 1996/1997 del INDEC - Región Metropolitana de GBA: el ingreso medio del hogar crece de \$667,73 a 2.423,75.

yuge pueden ser convocados por el Estado ante situaciones de emergencia civil (inundaciones, terremotos). Así, el SEF no se paga por dedicar tiempo a cavar pozos para luego taparlos (como en el viejo ejemplo de Keynes), sino por cumplir las obligaciones ciudadanas.

El SEF, asegurar un mínimo de ciudadanía social para todos y se convierte en un eficaz instrumento para la cohesión social: voltea el muro tácito que separa a ciudadanos de primera y ciudadanos kelper.

Perder el empleo no obligará a nadie a entregar indignamente sus ideales a un politiquero de turno, a fin de obtener un bolsón de alimentos, una manta para su abrigo o un remedio para sus familiares enfermos. Y el desempleo podrá ser vivido con menos zozobra. Cada individuo estará seguro de que, a pesar de no tener un trabajo remunerado, gracias al SEF podrá seguir participando de la economía de mercado, al menos de tres formas:

- como un consumidor que elige los bienes y servicios mínimos con que satisface sus necesidades elementales;
- como un inversor en sí mismo, que decide cómo incrementar su capital humano y el de sus hijos mediante la educación y la protección de la salud que también libremente elige;
- y
- como un trabajador que espera un nuevo empleo, y no como un expulsado sin retorno al empleo, tentado a sentirse no sólo fuera del mercado sino de la sociedad misma.

¿Qué es esto? Un nuevo modelo de sociedad donde se gana y se pierde, pero donde nadie es un ganador o perdedor definitivo, y donde los que ganan saben que su victoria no puede llegar hasta el exterminio (político, social, económico) de los que pierden.

### **b) Un nuevo administrador**

No podríamos pensar en crear un programa de la envergadura del SEF sin instrumentos de gestión igualmente modernos y profesionales que lo hagan viable. Por eso proponemos dos cambios prioritarios:

1. Una reestructuración del gasto, una reforma social del Estado, que termine con la inflación de planes y cargos políticos, ponga libre elección donde hay clientelismo, y promueva una gestión sencilla y desburocratizada de la política social. Implica sustituir ministerios y oficinas inútiles (sólo en el presupuesto nacional hay 136 programas sociales y se gasta en personal 1.244 millones de pesos al año: el equivalente a cuatro seguros de desempleo, o dos fondos del conurbano bonaerense) por una **Caja de Conversión Social**, apartidaria y profesional, con gran participación del tercer sector; una especie de banco central social que asegure que cada peso del presupuesto llegue efectivamente a las familias.

2. La creación de una institución tan sólida como en otro tiempo lo fueron la escuela básica y los seguros sociales del trabajo, capaz de generar en materia social tanta confianza como el peso convertible en lo económico. Un fondo de 5000 millones de pesos conformado con el ahorro producido por esa nueva reforma estatal.

### **c) Un nuevo pacto federal social**

Un nuevo pacto federal social entre la Nación y las provincias complementa esta idea de reestructuración de papeles de los distintos niveles del Estado: Nación, provincias, municipios. Un pacto según el criterio: donde funciona la discreción, que rija la cercanía: es más difícil repartir mal entre vecinos que entre

JORGE SRUR

desconocidos. Donde debe haber automaticidad y generalidad, que rija la distancia: la proximidad tiene grandes tentaciones de violar esos principios para hacer justicia (o injusticia) por cuenta propia. Así, hacia el futuro el reparto de bienes o servicios o subsidios de decisión política a personas, familias e instituciones debería estar en manos de municipios o comunas; de organismos públicos autogestionados por la comunidad (escuelas y hospitales); o, transitoriamente, por las provincias (hoy sólo el 5% de los recursos del plan Trabajar es administrado por entidades de bien público, el 95% restante lo reparte arbitrariamente el Ministro de Trabajo entre las provincias y los municipios. ¿Cuál fue la provincia más beneficiada por este sistema? La Rioja). Y los pagos surgidos por derechos genéricos y de acceso predeterminado deberían ser responsabilidad de la Nación.

#### **d) Incorporación del Tercer Sector**

Pero además, la reforma social no será tal sin la plena **incorporación del Tercer Sector**. Su participación es necesaria en dos niveles (macro y micro) y en dos tipo de tareas (control y ejecución).

Derrotar la inflación parecía imposible. Lo logramos. Hoy el desafío es la cohesión social. ¿Habrà que esperar a que lleguemos a la hiperexclusión para empezar a actuar?

# ONGs y Administración Pública: la experiencia de Fe y Alegría

*Por Eloy Patricio Mealla\**

**E**s muy evocador abordar, desde el ámbito de una Universidad, la cuestión de la relación entre Administración Pública y ONGs, ateniéndonos a la experiencia de Fe y Alegría. En efecto, los primeros pasos de Fe y Alegría – a mediados de los años cincuenta en Caracas- se debieron a un grupo de jóvenes universitarios convocados por el P. José María Vélaz S.J. Esta iniciativa quería responder –si la miramos a la distancia- a necesidades que las administraciones públicas en Latinoamérica comenzaban a no poder satisfacer. Nos referimos al desde entonces imparable proceso de urbanización. Ese hecho, junto con otros fenómenos concomitantes, encontraron a nuestros Estados en incapacidad de atender los servicios básicos de los grandes conglomerados urbanos que comenzaron a erigirse especialmente en torno a las grandes capitales de nuestro continente.

El P. Vélaz y los jóvenes universitarios que inicialmente lo acompañaron consideraron que la educación era la principal carencia y al mismo tiempo la causa de la marginalidad o del

\* Se desempeña actualmente como Coordinador del Área de Proyectos y Promoción de Fe y Alegría Argentina.

subdesarrollo de esas poblaciones –según la terminología que comenzaría a ser usual a partir de esos años. Veamos brevemente su trayectoria.

### **Fe y Alegría comienza donde termina el asfalto**

Fe y Alegría es una gran iniciativa educativa y de desarrollo comunitario que nace en los barrios periféricos de Caracas en 1955. Ya por eso años empieza en América latina un fuerte proceso de urbanización acelerada que provoca el hacinamiento en torno a los suburbios de las grandes ciudades. Por ese entonces, el P. José María Vélaz, un jesuita muy sensible a las necesidades de los más pobres, cree que hay que hacer algo allí “donde termina el asfalto”. Con un grupo de jóvenes estudiantes se lanza a una aventura formidable que en la actualidad se ha extendido a catorce países de la región.

Se elige como herramienta de trabajo fundar una escuela. Esto parece un hecho trivial pero no lo es. Fundar una escuela formal de inspiración cristiana y gratuita en los lugares más pobres era algo atípico y hoy todavía lo es. Sabemos que las escuelas de la Iglesia, si bien abundan en los barrios populares no pueden atender, pese a sus intenciones, a los sectores más marginales.

Las actividades se iniciaron no desde unas confortables instalaciones sino desde una humilde habitación –un ranchito diríamos nosotros- que un albañil cede con generosidad. Este pequeño gran gesto será la clave de un éxito explosivo. La participación activa de la comunidad y partiendo de sus propias posibilidades será desde entonces la metodología que Fe y Alegría seguirá siempre. Hoy hablar de un proceso desde abajo y autopropulsado nos parece la lección elemental de cualquier programa de desarrollo. Hace cincuenta años fue una actitud pionera, saber captar y canalizar la generosidad y la capacidad de compartir de los más pobres.

A lo largo de estos años además de escuelas primarias y secundarias se han fundado centros radiofónicos y de promoción comunitaria, albergues escolares, escuelas agropecuarias, institutos de formación docente, se atienden comunidades aborígenes, hay programas de alfabetización de adultos y otras muchas actividades de desarrollo social y comunitario. Es por eso que en Fe y Alegría más que de escuelas se prefiere hablar de Centro Educativos.

*“Se propone – en palabras del Coordinador General de la Federación Internacional de Fe y Alegría- un **cambio del concepto de escuela, por el de Centro Educativo Comunitario** donde se promueven diversos programas educativos y de desarrollo social para los padres y demás miembros de la comunidad. Esta transformación implica un largo proceso que tiene que ver con la misma selección de los contenidos que se van a trabajar en las clases, con la función que cumplen los padres en la escuela, con las actividades especiales, con la organización de cooperativas de consumo, madres voluntarias, comunidades cristianas, centros culturales, organizaciones deportivas, etc. **La escuela se va transformando en un centro comunitario de producción cultural**, de organización de la comunidad y, también, en un espacio para enfrentar y resolver solidariamente los problemas que afectan a las comunidades”<sup>1</sup>.*

En total se ha formado una gran red de servicio que agrupa, entre otras cifras, a más de 1000 centros y a 135 congregaciones religiosas. Ellas o grupos de laicos son las responsables locales de cada centro de Fe y Alegría. Este también ha sido uno de los ingredientes de la pujanza de Fe y Alegría. En efecto, ha sabido establecer un trabajo de conjunto e interconectado entre diversas instituciones al servicio de los más necesitados. Dicha “alianza estratégica” –según gustan decir las teorías del

1. Orbegozo, Jesús, “Fe y Alegría: un movimiento de educación popular integral”, en EDUCATIO SJ, n°2, diciembre 1999.

ELOY PATRICIO MEALLA

desarrollo institucional- es un magnífico modelo de operatividad para otras iniciativas sociales que se podrían desplegar a gran escala.

De este modo, por ejemplo, muchas comunidades religiosas y otros grupos presentes en los medios populares han podido contar con el respaldo de una organización mayor que alimenta su reflexión, sistematiza sus experiencias, les evita el aislamiento y las apoya en su gestión con recursos humanos y materiales.

### **Fe y Alegría en Argentina**

En Argentina, en las décadas pasadas, el Estado –propia-mente el sistema educativo público- venía atendiendo en general con reconocida eficacia los requerimientos de cobertura y accesibilidad. Si bien siempre hubo críticas, todo el mundo valoraba la universalidad del servicio, el bajo índice de analfabetismo absoluto, y el valor del sistema educativo como trampolín para la transformación social. No obstante, la cuesta abajo de la eficiencia venía siendo denunciada desde hace varias décadas. Los años noventa evidencian la crisis del sistema escolar, especialmente en cuanto a su nivel de calidad. Ya no asegura como antes la ilusión del ascenso social ni el de la empleabilidad como en los tiempos ya lejanos en que fue escrito “*M’hijo el doctor*”<sup>2</sup>. Además aparece un fenómeno –nuevo para nosotros- manifestado en una cobertura del sistema no tan completa como antes.

En efecto, a lo largo de la “década neoliberal” (1989-1999) las nuevas pobrezas, los nuevos asentamientos (ya no sólo en el Gran Buenos Aires, sino también, por ejemplo, en el Gran

2. Nos referimos a la renombrada obra de Florencio Sánchez de 1903.

Rosario, en el Gran Resistencia<sup>3</sup>) encuentran a un Estado mínimo y debilitado, incapaz de dar respuestas satisfactorias. Además, la administración pública tampoco tiene los reflejos y los recursos suficientes para hacer frente a la nueva cultura y a la nueva conflictividad social, algunos de cuyos epifenómenos son la diversidad identitaria, el desempleo, la deserción escolar, la violencia, etc.

Hasta entonces en Argentina se había creído que Fe y Alegría era una respuesta oportuna para otras latitudes. En Chile y Uruguay -por esa y otras razones- se piensa más o menos lo mismo hasta el día de hoy. Efectivamente, las tres naciones del cono sur durante muchos años se habían ufano de tener los mejores sistemas educativos de toda América latina. La calidad y sobre todo la extensión del servicio eran incuestionables.

Ahora bien, volviendo específicamente a nuestro país, había no obstante una Argentina que no queríamos ver. Especialmente en la última década la situación se agravó, apareciendo nuevos circuitos de pobreza y un deterioro general de la educación que se suma a la crisis de la actividad docente. El resultado que se observa en todo caso es una educación pobre para los pobres. La educación ha dejado de ser un bien accesible a todos y un trampolín de movilidad y entrecruzamiento social. Por el contrario, la buena educación, llamada ahora de excelencia, es un reducto al que se entra en base al poder adquisitivo cada vez más segmentado y concentrado en unos pocos.

Ofrecer hoy una educación de calidad para los más pobres es, por lo tanto, una novedad inesperada y un notable desafío. Esta propuesta se ubica en una diagonal entre un modelo que

3. Gran Resistencia, capital del Chaco, registra el índice más alto de pobreza -según datos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación de marzo de 2000- con un 52,4% de hogares en esa situación y que implica el 61,3 % de la población de esa ciudad. Allí Fe y Alegría funda su primer Centro Educativo en 1996.

## ELOY PATRICIO MEALLA

excluye desentendiéndose del problema y una concepción que pone sólo su atención en la contención social y asistencial. Esta última estrategia no la consideramos necesariamente con desdén porque sabemos que de hecho muchas familias envían sus niños a la escuela para asegurarles la comida diaria.

Ante este panorama se decide fundar Fe y Alegría en Argentina que inicia sus actividades en el país en 1996 con la creación de un centro educativo en uno de los barrios más pobres de Resistencia (Chaco). Actualmente ya hay otros siete centros en Perico (Jujuy), Barrio Ongay de la ciudad de Corrientes, Goya y Bella Vista ambos en Corrientes, Puerto Piray (Misiones), Taco Pozo (Chaco) y Barrio Solidaridad en la ciudad de Salta. Próximamente hay propuestas muy avanzadas de concretarse en otras localidades de las provincias de Salta, Jujuy, Chaco y Santiago del Estero, sean como escuela o como centros de apoyo escolar.

Se ha esperado para una segunda etapa comenzar a trabajar en el Gran Buenos Aires que atraviesa una situación especial. Si bien tiene una gran cobertura de infraestructura escolar a la manera tradicional, también concentra el mayor volumen de crisis social del país. En particular, es grave la situación de los adolescentes. Se calcula que son más de 400.000 los muchachos y las chicas que entre 14 y 18 años no estudian ni trabajan. A lo largo del 2001 se espera iniciar un par de centros dedicados a la formación laboral y a la integración social.

Tal cual se ve, Fe y Alegría como hace ya varias décadas sigue naciendo donde termina el asfalto. Hoy actualizaríamos esa elocuente imagen diciendo que Fe y Alegría renueva su misión allí donde empieza la exclusión, donde faltan los servicios fundamentales que hacen a la dignidad humana y principalmente donde se hace más urgente promover una vida más humana.

### Relación Estado - ONGs

En otro lugar nos hemos ocupado más del tema<sup>4</sup>. Aquí solamente de modo más esquemático y especialmente en relación con el financiamiento, podemos decir que durante los años 70 en Argentina y en gran parte de América latina había dos grandes tipos de organizaciones de acción social. Por un lado, las llamadas de acción benéfica y de corte asistencial. Sus fuentes de financiación eran colectas públicas, eventos especiales, rifas. Se hacían espectáculos para divertirse y recaudar para los más pobres. Varias de ellas subsisten hoy día con una cierta renovación de métodos de “*fund raising*” pero sin atender a las causas ni responsabilidades de los problemas sociales.

Por otro lado, ya desde finales de los sesenta comienzan a surgir otras organizaciones –muchas de ellas de inspiración cristiana- más vinculadas a la promoción social, a los derechos humanos y al desarrollo económico-social. Se las suele denominar Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD). Se financian en gran medida con aportes de instituciones europeas y norteamericanas. Las iglesias tienen un gran aporte en ese sentido (Misereor, Adveniat, Pan para el Mundo). No son donaciones en general sino en base a “proyectos” que inicialmente se presentaban y aprobaban sin mayores requisitos. En este tipo de organizaciones sus relaciones con la Administración Pública se caracterizaban por la indiferencia y la crítica a un Estado ineficiente. En otros muchos casos, era de franca hostilidad pues las ONGD eran sospechadas de subversivas especialmente por los gobiernos militares.

4. Mealla, Eloy, “Convergencias, divergencias y tareas en torno a la sociedad civil”, en **Argentina: alternativas ante la globalización. Pensamiento social de la Iglesia en el umbral del tercer milenio**, Scannone, J.C. y otros, Ed San Pablo, Buenos Aires, 1999.

## ELOY PATRICIO MEALLA

Ya en la década del ochenta, las ONGD de más envergadura comienzan a captar fondos de la Cooperación Internacional y de otros fondos multilaterales (BID, Banco Mundial, UNICEF, etc...). Los requerimientos de las agencias donantes se vuelven más exigentes y hay una creciente petición de precisión de objetivos y resultados. Especialmente en las entidades de financiación pública internacional se va extendiendo la metodología del Marco Lógico.

En Argentina, a comienzos de los noventa, ciertos datos de la macroeconomía hacen que el país no califique para la Cooperación Internacional. Otras agencias privadas inician también sus recortes de apoyo que dirigen prioritariamente a otros países de América, Este europeo y África. Al mismo tiempo, en Argentina se inicia un fuerte proceso de achique del Estado que se extiende también a sus prestaciones sociales. En ese contexto, es alentado el crecimiento explosivo de nuevas organizaciones sin fines de lucro que compensarían la desaparición del Estado de bienestar, conformando un supuesto Tercer Sector, compitiendo mediante campañas de marketing en la captación de fondos de las empresas. Por otro lado, abundan los programas oficiales, muchas veces con fondos que engrosan la deuda externa, para que sean ejecutados por las ONGs no para diseñarlas o discutir sus presupuestos.

La Iglesia Católica tiene una enorme presencia y prestigio en el campo asistencial primario, especialmente a través de Caritas. También, otro organismo del Episcopado, organiza la colecta "Más por Menos" para las regiones más necesitadas.

En este contexto, Fe y Alegría en Argentina es una organización totalmente nueva y desconocida por el público en general. Solamente hace un año y medio existe propiamente un Equipo Nacional dedicado a la animación y organización de la Asociación que se autodenomina Movimiento de Educación Popular Integral. Recogiendo su experiencia internacional y teniendo en cuenta su ideario no pretende erigirse al margen o

en competencia con el Estado tampoco se siente un mejor ejecutor de programas oficiales. Pretender ser una oferta innovadora y al mismo tiempo llegar a la frontera social donde un Estado aun fortalecido y renovado no puede llegar inmediatamente

En ese sentido, Fe y Alegría se propone no sólo crecer para sí multiplicando centros, programas o proyectos, sino sensibilizar a la comunidad en general respecto a los graves problemas de la pobreza y la desigualdad, y contribuir al establecimiento de políticas públicas en orden al bien común, especialmente en el campo de la educación popular y de la promoción humana.

# No tiene valor una vida sin cuestionamientos

Por Ana Mon\*

**L**es queremos contar sobre algo que empezó en casa a partir de ver unos chicos revolviendo de un basural y que hoy esta trabajando desde México hasta la Antártida siempre pensando en pequeños espacios y respetando la autonomía institucional de cada Casa taller o microemprendimiento que forjamos.

**1985.** Nace la Primer Casa del Niño “Esperanza” en La Plata.

**1991.** Con ayuda de Kellogg Foundation, comienza la descentralización de la Pcia. de Bs. As y empieza a construirse Nación. Pasamos de 14 a 42 Centros.

Nació la **Federación Argentina Apoyo Familiar** cuyos fines son: Seleccionar dirigentes para ayudar a fundar

Casas del Niño, Talleres y Microemprendimientos de autogestión acompañándolos hasta su autonomía económica, jurídica, funcional e institucional y proteger en caso de emergencia en los mismos ítems. (Adjuntamos Breve Cronología y Ultimos Reconocimientos)

\* Presidente de la Federación de Apoyo Familiar.

ANA MON

### **¿Qué es lo que somos?**

Una Federación que ayuda a fundar Casas del Niño autónomas, hogares diurnos, privados, apartidistas y ecuménicos y protege en caso de emergencia

### **¿Cuál es nuestro objetivo?**

Desde la búsqueda de dirigentes para armar Casas del Niño hasta la autonomía grupal, económica, jurídica, funcional e institucional. La Federación además de ayudar a fundar y proteger en caso de emergencia debe contener lo existente y ayudar a optimizar a través de distintos proyectos.

### **¿Cuáles son las condiciones requeridas?**

Las condiciones son: cada centro es y debe ser privado, apartidista y ecuménico.

Las características son: las Casas del Niño son hogares diurnos donde se previene la desnutrición, la deserción escolar, delincuencia juvenil y peligros de la calle. Se atienden a chicos extremadamente necesitados de padre o madre que trabajen o que luchen por salir adelante y tratando de tomar preferiblemente grupos de hermanos para ser "Apoyo Familiar".

Se trata de cubrir el ciclo desde la gestación o dos años según cada Centro autónomo hasta la salida laboral.

### **¿Qué es lo que hacemos? ¿Cuáles son nuestras funciones?**

Las Casas del Niño son hogares de día con todo lo que esto significa. No son escuelas. Normalmente el horario de atención

## NO TIENE VALOR UNA VIDA SIN CUESTIONAMIENTOS

es de 7 a 17hs donde tienen todo lo relativo a nutrición, van y vuelven de la escuela con apoyo psicopedagógico posterior, formación ética religiosa si los padres lo permiten.

Somos apoyo familiar según cada Casa y caso: con planes de alfabetización, huerta, charlas contra alcoholismo, droga y SIDA, vivienda.

La Federación ayuda a fundar Casas del Niño y protege en caso de emergencia desde la búsqueda de líderes correspondientes hasta la autonomía total.

### **¿Cuáles son nuestros principios?**

1. *Autonomía:*
  - a) autonomía humana, para que los particulares y los equipos de trabajo movilicen sus propias comunidades;
  - b) autonomía económica;
  - c) autonomía funcional;
  - d) autonomía jurídica y
  - e) autonomía institucional
2. *Pequeños espacios:* tenemos que empezar a trabajar desde pequeños espacios, para después crecer. “Las grandes cosas empiezan en pequeños espacios.”
3. *Esfuerzo privado:* desde la comunidad para la comunidad, un camino paralelo y no competitivo con las medidas gubernamentales.
4. *Búsqueda de líderes* para entrenarlos para que comiencen nuevos centros u optimicen lo existente
5. *Descentralización*

6. *Valores éticos o religiosos (ecuménicos):*
7. *Promoción y un accionar educativo:* cuando buscamos líderes, que quieren una respuesta social a los problemas de hoy, y hablamos de estos dos conceptos diciéndoles que la solución es de raíz y socioeducacional, escuchan con otro interés y el compromiso es de otra naturaleza.
8. *Sinceridad y claridad absoluta:* en: 1. mostrar lo que se ha hecho, y planea hacerse; 2. dar pautas generales; 3. compartir nuestra experiencia; 4. exigir el cumplimiento de las ideas básicas para empezar, que tienen que ser pocas –para que sean fáciles de tener presentes, y aplicables– y precisas.
9. *Buscar y dar un voto de confianza a lo mejor de cada ser humano,* buscando:
  - a) un amor exigente
  - b) educar educándonos.
10. *Tratar a las ONG como empresas sociales:* Peter Drucker dice que las no gubernamentales deben ser tomadas como compañías - deben producir dinero, como las empresas - pero su objetivo final es un ser humano cambiado.

### **¿Cuál es la sigla de FAAF?**

D-A-R:

Descentralización: como dijimos acompañamos a cada uno de los Centros hasta la autonomía total quedando solo ligados por una estructura madre que los ayudó a fundar y una vez autónomos trata de contenerlos respetando su autonomía y ayudarlos a optimizar en los distintos programas ya enumerados.

NO TIENE VALOR UNA VIDA SIN CUESTIONAMIENTOS

Apartidismo: que no se relacione con ningún partido político.

Regionalización: el país está dividido en Regiones provinciales para la mejor coordinación de toda la Institución

### **¿Cómo se mantiene la FAAF? De donde vienen las donaciones?**

Normalmente se mantiene por donaciones internacionales de distintas fundaciones sumado a las campañas de pedido de auspicio o única donación anual o desde Embajadas o Fundaciones argentinas.

### **¿Cómo se mantiene cada Centro?**

En general tienen lo que se llama Becas de alimentación del Estado que cubre alrededor de un 50% de los gastos de cada Casa según cada lugar y provincia donde esta inserto el Centro y el resto por aportes de la propia comunidad ratificando que es un proyecto desde la comunidad para la comunidad.

### **¿Cuáles son las personas necesarias para trabajar en la Casa del Niño? ¿Quiénes son rentados?**

Directora, 1 maestra cada 9 o 10 chicos, cocinera, psicopedagoga, asistente social. Todos estos rentados y los sueldos producidos por cada Comisión Directiva de cada Casa del Niño.

La Comisión Directiva de cada Casa es gratuita y los voluntarios según lo que cada Casa pueda y crea conveniente

ANA MON

### **Edades que comprenden los chicos en Casas Talleres y Microemprendimientos**

Normalmente en las Casas están desde los 2 hasta los 13 años, en algunos casos excepcionales desde la gestación. Pero las Casas del Niño se complementan con Talleres de Oficios y Microemprendimientos varios.

Este trayecto educativo no se realiza completamente si no se acompaña a los chicos y a los padres con oficios para que tengan una salida laboral extendiéndose la edad de los chicos, según el oficio, entre 16 y 18 años.

### **Reiteramos la importancia de la autonomía jurídica, económico financiero, funcional e institucional para que se produzca la real autonomía de los Centros**

#### **¿Para los padres es un programa totalmente gratuito?**

No, deben colaborar con el mantenimiento del Centro, con algún servicio, limpieza, arreglos...

Esto como una obligación.

### **Importancia de la prevención**

Prevención es promover hacia lo social-educacional.

No tratando directamente a los chicos que están en la calle sino aquellos que estarían pero que los hemos tomado antes para que asistan a las Casas del Niño, Talleres y Microemprendimientos.

NO TIENE VALOR UNA VIDA SIN CUESTIONAMIENTOS

### **Importancia de la promoción familiar**

En este camino de FAAF es muy importante no cortar el vínculo afectivo con lo que tengan de familia y producir la promoción de ellos: madre, padre, abuelos... y todo lo posible.

### **¿Por qué y para qué ayudar a Apoyo Familiar es decir a FAAF?**

FAAF es una organización del Tercer Sector, no gubernamental que necesita del apoyo de todos para poder continuar. Realiza una tarea tratando de armar el entretejido social de abajo hacia arriba promoviendo educación y cultura desde pequeños espacios en una tarea insustituible y que cubre muchos aspectos que otros no pueden hacer: con costos menores y mayor eficiencia.

### **¿Cómo podemos participar?**

Como voluntarios con el compromiso que cada uno sienta que pueda dar, con donaciones para que esto pueda continuar, con contactos para que mas Empresas, Fundaciones y otros nos ayuden, haciéndose socios, padrinos, con ideas, con donación de bienes o servicios... dejamos libre a la creatividad de cada uno como sabiendo que esto es de todos y para todos.

### **¿Un voluntario de Tercera Edad es útil?**

Si, puede ayudar mucho dando tiempo, afecto, sabiduría, un oficio... y lo que crea propio, que es exactamente lo que niño y joven necesitan produciéndose una gran interacción.

ANA MON

Desde la FAAF se promueve mucho que Tercera Edad ociosa y útil dé sentido existencial a su vida participando en nuestro Centros ya que niñez y juventud los necesitan.

### **¿Un Profesional es útil?**

Si, se necesitan todo tipo de profesionales: Médicos, Abogados, Contadores,....

### **¿Los Medios de Comunicación: qué pasa con ellos?**

Apoyan y deberían apoyar organizaciones como la FAAF que promueven el bien común con un gran esfuerzo, obviamente seleccionando aquellas mas serias.

### **¿Qué es la CIAF? Relación entre Casas del Niño, FAAF y CIAF**

Así como la Casa del Niño es estructura jurídica de primer grado, la Federación es estructura jurídica de segundo grado madre de asociaciones civiles autónomas, y la CIAF es estructura jurídica de tercer grado, madre de Federaciones nacionales autónomas que aplican los mismos principios de base (privado, apartidista y ecuménico para preferiblemente grupos de hermanos, de padre o madre que trabajen y que sean extremadamente necesitados) de acuerdo a la propia identidad, idioma, cultura de cada país.

Como se vera hay dirigentes de cada Casa, Taller Microemprendimiento, dirigentes regionales, dirigentes a nivel nacional (FAAF) y lo mismo desde una estructura internacional que es la CIAF.

## NO TIENE VALOR UNA VIDA SIN CUESTIONAMIENTOS

Hemos participado de distintos Congresos Internacionales : I Conferencia Iberoamericana para las Familias en Sevilla 1992; 1993 Universidad de Jerusalén Israel; Malta en 1994 por el Año Internacional de la Familia; 1995 Copenhague Cumbre Mundial de lo Social; 1996/97/98/99 Naciones Unidas de New York invitados por el ECOSOC (Consejo Económico y Social de Naciones Unidas de New York).

Participamos por tener Status Consultivo ante Naciones Unidas del Foro Ginebra 2000 del 26 al 30 de Junio donde se hicieron las evaluaciones de Cumbre Mundial de lo Social en Copenhague 95.

Ahora:

Primero les queremos contar que en Marzo éramos 107 centros con 5000 chicos y a la fecha tenemos 159 Centros autónomos entre Casas, Talleres y Microemprendimientos en Argentina y 7.500 chicos además de lo que se esta haciendo en Latinoamérica.

Hemos crecido tanto pues nuestros Centros nacen con: una casa prestada, título de comodato o cesión de uso que garantiza la continuidad de la tarea y 5000\$ que salen de esta Institución para que el grupo comience con 60 chicos promedio.

Tenemos 30 grupos esperando los 5000\$ iniciales , no hay aporte chico ni grande pues todo se suma . Por eso necesitamos que nos apoyen con difusión , estamos buscando padrinos de esos 5000 para que nazcan estas nuevas casas a razon de 60 chicos por cada una

También con alegría hemos recibido en 1999 la nominación para el **premio Nobel de la Paz** por Scott Bader Foundation de Inglaterra apoyado por Naciones Unidas de Nueva York; y en el 2000 por segundo año consecutivo la nominación para **el Nobel de la Paz** por International Home Economics Services, INC con sede en EEUU.

### **BREVE HISTORIA DE F.A.A.F.**

- 1985.** Nace la Primer Casa del Niño “Esperanza” en La Plata.
- 1986.** Existen ya 4 Casas del Niño: en La Plata, Florencio Varela, San Miguel y City Bell. Nace la **Federación Provincial de Apoyo Familiar** con estas 4 Casitas.
- 1991.** Con ayuda de Kellogg Foundation, comienza la descentralización de la Pcia de Bs As y empieza a construirse Nación. Pasamos de 14 a 42 Centros. Nació la **Federación Argentina Apoyo Familiar** cuyos fines son: Seleccionar dirigentes para ayudar a fundar Casas del Niño, Talleres y Microemprendimientos de autogestión acompañándolos hasta su autonomía económica, jurídica, funcional e institucional y proteger en caso de emergencia en los mismos ítems.
- 1992.** La Dra Ana Mon da cursos de capacitación “Preparándonos como entidades de bien publico hacia el S.XXI”
- 1993.** Se realiza Asamblea Nacional y comienza la Regionalización Provincial.
- 1994.** Sasakawa Foundation otorgo una ayuda económica a FAAF para la Consolidación Nacional de FAAF. Hasta el momento, FAAF cuenta con 101 Centros en el país y tiene otros 50 en gestación asistiendo a mas de 2.500 chicos y sus familias.
- 1995:** Realización de la 1º Asamblea Internacional Apoyo Familiar con la participación de 23 representantes de 10 países de América (México, Venezuela, Ecuador, Colombia, Paraguay, Brasil, Chile, Bolivia, Perú, Uruguay). Se firma un compromiso para lanzar entre todos la Confederación Internacional Apoyo Familiar
- 1996:** Se realiza la II Asamblea Internacional: participan representantes de los 107 Centros de Argentina y delegados de Uruguay, Perú, Paraguay, México, Bolivia.

NO TIENE VALOR UNA VIDA SIN CUESTIONAMIENTOS

- 2-9-96:** firman México, Perú, Bolivia, Uruguay y Argentina la Base del Estatuto de Confederación Internacional.
- 9-96:** UNESCO París publica a FAAF entre 110 ONGs seleccionadas por ellos
- 2-97:** Naciones Unidas de New York nos invita para iniciar Status Consultivo con ECOSOC como única Institución Latinoamericana
- 8-8-97:** Fundación Malbram (FOA) nos presentó ante el Foro del Tercer Sector siendo aceptados por ellos: dicho Foro nuclea las ONG mas grandes y serias de Argentina
- 13-9-97:** III Asamblea Internacional Apoyo Familiar (con Panel Ecuménico) con los representantes de Argentina y los países firmantes del año anterior.
- 9-97:** Invitación de Naciones Unidas de New York para la 36 Sesión del Consejo Económico y Social (ECOSOC) para Febrero 1998.
- 2-98:** se asiste a 36 Sesión ECOSOC de UN en New York, esta vez las ONG tuvieron un rol participativo en particular Argentina y Alemania con una declaración en pro de la Institución Familia para presentación de informes concretos al Secretario General de UN antes del 2000
- 3-98:** Asamblea Regional Patagonia Norte, Mayo 98 se recorre el Norte y se realiza Asamblea Regional Patagonia Sur, Junio 98 Asamblea Regional Bs. As, Julio 98 Asamblea Regional Cuyo, Agosto 98 Asamblea Regional Litoral
- Sep. 18,19, 20:** 4º Asamblea Internacional de Apoyo Familiar
- 29-10-98** Entrevista con Lech Walesa
- 15-12-98** **NOMINACION PARA EL PREMIO NOBEL DE LA PAZ 1998 POR SCOTT BADER, INGLATERRA (PREMIO NOBEL 1947, QUAKEROS)**
- 2-99:** se asiste a 37 Sesión ECOSOC de UN en New York invitados por la División Familia
- 18-3-99** *Aprobación del Estatuto de la Confederación Internacional Apoyo Familiar (CIAF)*

ANA MON

\*Aprobación del Status Consultivo de Naciones Unidas de New York, Julio 1999

5-2000 nominación para Premio Nobel de la Paz por International Home Economics Services, inc; Pte Dr Ruth Norman

8-2000: 159 centros y 7500 chicos en Argentina

# Centros de Aprendizaje Laboral y Formativos

Por Gloria Dodero\*

## Introducción:

**E**l Cooperativismo como forma de vida tiene una función eminentemente social que, a través de su práctica solidaria, se expresa en la comunidad con la cooperativa, cuya organización económica esta basada en la justicia, la igualdad y la equidad.

Toda acción que tienda a contribuir a dignificar la vida de la población, especialmente la proveniente de los sectores más desprotegidos social, cultural, económica y educativamente; debe incorporarse y entenderse como parte de los objetivos y preceptos de este tipo de organización.

Si bien es cierto que políticas de este tipo, deben tomarse e instrumentarse desde organismos del Estado ya sea estos Nacionales, Provinciales o Municipales, lo es también que las diversas y cada vez mayores necesidades de la población tornan a estas insuficientes y otras veces ineficaces, es por ello que desde la Cooperativa se propone la instrumentación de los **Centros de Aprendizaje Laboral y Formativos** como una herramienta que de respuesta a las necesidades de capacitación y formación orientadas a la inserción laboral de la población, atendiendo de

\* Coordinadora de la Asociación Cooperativa Eléctrica de la Ciudad de Neuquén.

esta manera un aspecto significativo y siempre presente en la problemática del empleo y el trabajo.

**Los Centros de Aprendizaje Laboral y Formativos, conforman los espacios físicos, abiertos en los principales barrios de la ciudad de Neuquén, en esta primera etapa, (junio-diciembre de 2000), hemos habilitado 10 sedes, en las cuales se encuentran en ejecución diversos cursos y especialidades.**

Estimamos que los Centros en los mismos barrios favorece la participación de los vecinos y socios de la Cooperativa, quienes pueden encontrar muy cerca del lugar donde viven un espacio donde capacitarse y formarse, evitando trastornos lógicos de quienes tradicionalmente debieron desplazarse hacia la zona del centro de la ciudad para realizar este tipo de actividades, entendiendo que su condición económica, ubicación física, dificultad para acceder a los medios de transporte presentan una barrera que muchas veces impide o dificulta el acceso a la capacitación y educación.

Todo vecino y socio de la Cooperativa, puede acceder en forma **libre y gratuita** a estos Centros, estimándose que a la finalización de la primera etapa de este Programa se habrán capacitado aproximadamente **2.211. vecinos.**

En base a la cantidad de población que demanda este servicio, teniendo en cuenta que esta Cooperativa presta sus servicios en otras localidades como Plottier y Senillosa, es que resulta indispensable incorporar y contemplar a estas localidades en la segunda etapa de este Programa, como también habilitar nuevas sedes en la ciudad de Neuquén.

Es por ello que la inversión realizada por la Cooperativa para esta primera etapa si bien resulta significativa, también lo es insuficiente si se quiere atender la potencial demanda que existe, así es que nos encontramos abocados en establecer contactos con aquellos organismos que puedan aportar y ayudar a la financiación del presente Programa, que por su magnitud, objetivos, carácter social y promocional se esta convirtiendo sin

## CENTROS DE APRENDIZAJE LABORAL Y FORMATIVOS

lugar a dudas en una herramienta de valor para quienes aspiran a encontrar una alternativa laboral, de ocupación productiva o empleo en la ciudad de Neuquén.

### **Objetivos del Programa:**

- Ofrecer oportunidades de capacitación a jóvenes y adultos en empleos, ocupaciones u oficios, particularmente de los sectores de la sociedad más necesitados, por ser estos quienes normalmente tienen un acceso limitado a los planes y programas de capacitación.
- Ofrecer un servicio alternativo de capacitación laboral para desarrollar líneas y actividades de producción y/o servicios en áreas poco promovidas y para las cuales existe una potencial demanda.-
- Promover nuevas acciones de producción que permita la autogeneración de trabajo y elevación de los ingresos.
- Rescatar, sistematizar y difundir las técnicas populares de producción que realizándose en forma empírica son aceptadas y demandas por la población
- Incrementar las probabilidades de inserción en el mundo del trabajo, mediante capacitación y formación laboral que permita el desempeño de ocupaciones, oficios o desarrollar actividades económicamente rentables.
- Brindar herramientas básicas que le permita a la población su orientación en la búsqueda de empleo y oportunidades

### **Informe del Proyecto:**

Desde el mismo comienzo del Programa se establecieron objetivos y metas a cumplir, sabiendo que la tarea de puesta en marcha de un Proyecto de esta magnitud no sería sencilla, ya que se debía romper una inercia e instalar una modalidad de trabajo desde un servicio cuya concepción y objetivos resultan innovadores teniendo en cuenta que la organización que impulsa el presente Programa es la empresa cooperativa de servicios CALF, quien cumpliendo con sus objetivos sociales se hace eco de las demandas y necesidades de sus integrantes, tomando la firme decisión de poner en marcha un **Programa** de estas características, que a la luz de los diversos programas nacionales, provinciales y municipales ejecutándose a la fecha, **resulta único por su magnitud, siendo innovador en sus objetivos y propuestas metodológicas.**

Debemos mencionar que los objetivos planteados en la primera etapa de este Proyecto, corresponde a la puesta en marcha de los Programas de capacitación en los distintos Centros de Aprendizaje Laboral y Formativos, la segunda etapa comprende crear el espacio necesario para brindar el acompañamiento y asesoramiento de manera que el aprendizaje realizado se concrete en un mejoramiento de su calidad de vida, la tercer etapa no puede ser otra que llegar con este servicio a un mayor número de asociados.

Es por ello que estimamos que en esta primera etapa, entre los objetivos de mínima que necesariamente se debían cumplir y los de máxima, hemos superado ampliamente los primeros y nos encontramos avanzando para alcanzar los de máxima y por el empuje y demanda de los participantes iniciando la segunda etapa.

A treinta días de la puesta en marcha de todos los cursos, hemos instrumentado una encuesta en la totalidad de ellos, donde le pedimos a los vecinos su opinión, la misma fue por

## CENTROS DE APRENDIZAJE LABORAL Y FORMATIVOS

demás satisfactoria ya que en su gran mayoría reconocen en este servicio una valiosa herramienta y en la Cooperativa la firme decisión de su puesta en marcha.

Los Centros habilitados en los barrios, significan un importante aporte y su presencia en los mismos comienza a ser reconocida y apropiada por los vecinos, estos Centros se están convirtiendo en verdaderos espacios de capacitación y participación activa.

Sabemos que la demanda es grande, que no se puede dar respuesta a todos los requerimientos, es por ello que estamos trabajando y mejorando nuestro plan de acción, para poder llegar con este servicio a un mayor número de vecinos, con una mejor calidad en la capacitación, nuestro compromiso, nuestro mayor esfuerzo está puesto en ello.

### **Cronograma de inicio de acciones**

La puesta en marcha de esta primera etapa del Programa fue el 1º de Junio, habilitándose en forma progresiva los siguientes cursos:

**1º de Junio** inicio de los cursos de Artesano ceramista, Reciclado de muebles y pátina, Inglés, Telar mapuche y Mecánica del automotor

**30 de Junio** dieron comienzo los cursos de Computación básica, Corel Draw (diseño gráfico) e Internet en la sede del Bº Villa Ceferino

**10 de Julio** se habilitaron los cursos de Computación básica, Corel Draw (diseño gráfico), Autocad (dibujo asistido) e Internet en las sedes Centro y Bº Melipal

GLORIA DODERO

**1º de Agosto** comenzó el curso de Platería

**10 de Agosto** comenzaron los cursos de Carpintería básica y Techista

**1º de Septiembre** dieron inicio los 2dos. Cursos de Ingles y Reciclado de muebles y pátina

**7 de Septiembre** se dio la charla sobre Pinturas para Artesanos en coordinación con Colorin

**14, 15 y 16 de Septiembre** se dictó el curso de Pintor de Obra con la misma empresa

**18 de Septiembre** dieron inicio en forma simultanea los 2dos. cursos de Computación, Corel Draw, AutoCad e Internet en las sedes Centro, Bº Villa Ceferino y Bº Melipal y se da inicio a los cursos de Computación básica en Bº Valentina Sur

**1º de Octubre** se tiene previsto dar comienzo a los cursos de: Carpintería básica, Peluqueria, Cocina, Reciclado de muebles y Arbitros de futbol, coordinados en forma conjunta con la Cooperativa de Agua de Plottier

#### **Cursos:**

Curso de Artesano ceramista  
Sede Maestros Neuquinos N° 861

Este curso dio inicio el 1 de junio, su dictado esta a cargo de la Sra. Susana Sosa.

A la fecha se ha observado un adecuado cumplimiento de los objetivos propuestos, cuidando que cada actividad prácti-

## CENTROS DE APRENDIZAJE LABORAL Y FORMATIVOS

ca pueda significar un verdadero aporte en la búsqueda de una alternativa laboral. De acuerdo a lo planificado inicialmente se tiene previsto finalizar el mismo el 30 de noviembre del presente año, a partir de allí la coordinación deberá evaluar su continuidad prestando especial atención a la necesidad de no saturar el mercado con esta especialidad de manera que se pudiera acotar las posibilidades de trabajo a los actuales asistentes al mismo.

### **Curso de Reciclado de muebles y pátina**

Junto con el de cerámica dio inicio el 1º de junio, utilizando para su dictado la misma sede, a la fecha ya se ha finalizado el primer curso de esta especialidad del cual egresaron 16 participantes, el 1º de septiembre, en la misma sede y siempre bajo la responsabilidad de la misma docente, la Sra. Sylvia Contreras dio inicio el segundo curso, al cual asisten actualmente 15 asociados.

La continuidad del presente curso será materia de análisis igual que el propuesto para cerámica.

### **Curso de Inglés básico**

Mitre N° 677

Entre el 1º de Junio al 30 de Agosto se llevó a cabo el primer curso de Inglés básico, del cual egresaron 22 vecinos. El 1º de septiembre se habilitó los nuevos cursos que cuentan con una matrícula de 30 alumnos. Las docentes a cargo son las Prof. Josefina Lorenzo y Mónica Zipilivan.

GLORIA DODERO

### **Curso de Telar mapuche**

Mitre 531

Este curso se inicio el 1° de Junio, contando con una asistencia de 45 asociados, quienes en los diversos horarios habilitados para ello, concurren a capacitarse en esta técnica autóctona de la región, dictado por la artesana Pilar Rojas.

### **Curso de Mecánica del automotor**

B° TCI

Dio comienzo el 1° de Junio, durante los primeros 30 días se trabajó en el salón vecinal del barrio TCI, luego y en búsqueda de mejores condiciones para realizar las practicas se trasladaron al taller propiedad del docente Sr. Nicanor Retamal, donde continúan funcionando a la fecha.

### **Cursos de Computación, Corel Draw e Internet**

B° Villa Ceferino

El 30 de junio se dio comienzo a los cursos de Computación básica, Corel Draw e Internet, contándose con la participación de 220 alumnos, quienes en distintos horarios concurren a los mismos.

Se debe destacar que esta sede es la primera de las tres donde se dictan los cursos de computación, contando con un equipamiento de 20 computadoras las cuales fueron instaladas, configuradas y puesta en condiciones para la capacitación por los mismos docentes.

### **Cursos de Computación Corel Draw e Internet**

José Rosa N° 277

El 10 de julio se da comienzo a los cursos de computación en la sede Centro, originalmente estaba previsto el inicio para el 30 de junio junto con las otras sedes, pero demoras en el equipamiento, (no se contaba con la cantidad suficiente de mesas de computación) hizo que se modificara la fecha original, de todas maneras se debió comenzar con solo 10 computadoras hasta que 30 días más tarde se pudo completar el mismo.

A pesar de ello se puede decir que la capacitación se cumplió de acuerdo a los objetivos planteados, pudiendo suplirse estos inconvenientes con la buena predisposición y colaboración de los docentes y alumnos.

### **Cursos de Computación Corel Draw e Internet**

B° Melipal 1099 viviendas

El 10 de julio se dio inicio a los cursos de computación en la sede del B° Melipal, el inicio de los mismos se vio demorado por idénticas razones que en la sede del Centro.

### **Curso de Platería**

Paseo de los Artesanos

Estos cursos se iniciaron el 1° de Agosto y en ellos se encuentran participando 14 alumnos artesanos, cuyo objetivo es mejorar y unificar la calidad de los trabajos, pensando en concentrar su producción para satisfacer la demanda a mayor escala.

GLORIA DODERO

### **Curso de Carpintería básica y Techista**

B° Confluencia

Iniciados el 10 de Agosto, tuvieron amplia aceptación (concurrentes vecinos de barrios muy alejados), desde el mismo inicio están realizando pequeñas tareas remuneradas.

### **Charla sobre Pinturas para artesanos**

El 7 de Septiembre se llevó a cabo en el salón CTECI, a cargo del Sr. Daniel Kittler de la regional patagónica de COLORIN, durante la misma se presentaron y enseñó su aplicación correcta de los diversos productos recientemente incorporados en el mercado destacándose por sus características de ecológicos y rápido secado. A esta charla asistieron 27 personas de distintos barrios de la ciudad de Neuquén.

### **Curso: Pintor de Obras**

Los días 14, 15 y 16 de Septiembre se llevó a cabo en el salón Fundadores de CALF el curso de Pintor de Obras, la primer jornada estuvo a cargo del Sr. Daniel Kittler quien introdujo a los presentes en las diversas practicas y productos existentes en el mercado, la 2da jornada contó con la participación de un Técnico del Laboratorio de Colorin.

A este curso asistieron un total de 39 personas, 15 de las cuales expresaron sus deseos de realizar las prácticas que en carácter de optativas se ofrecieron junto con el presente curso.

Se debe destacar que las charla y el curso de Pintor de obras, es producto de la coordinación de acciones entre la empresa Colorin y Calf, donde esta empresa se hizo cargo del dictado del

## CENTROS DE APRENDIZAJE LABORAL Y FORMATIVOS

curso y la cooperativa de la difusión y la sede para el desarrollo del mismo, resultando esta la primera experiencia de este tipo en el marco del presente Programa.

### **Curso de Computación básica**

B° Valentina Sur – CPEM N° 42

El 18 de Septiembre se dio inicio a dos cursos de Computación básica, por solicitud del Director del establecimiento, al cual concurren docentes, y jóvenes del barrio.

En este caso el equipamiento informático es del colegio.

### **Curso de Directores Técnicos**

El presente curso dio inicio el 15 de Abril y su conducción está a cargo de los docentes Andrés Barrera y Pablo Alippi.

Actividades llevadas a cabo por la Coordinación

- Convenio con la Municipalidad de la ciudad de Neuquen  
Se encuentra a la firma el convenio de regularización de los Planes Trabajar caídos de los cuales CALF es titular
- Búsqueda de financiación estatal  
Se realizó la presentación ante organismos nacionales tales como MTSS, Ciencia y Técnica (Fontar y Centros Tecnológicos), Secretaria PYME y Crédito Fiscal
- Asistencia a la presentación del Programa Nacional Patagonia Activa

GLORIA DODERO

- Seguimiento de los alumnos de los institutos bajo guardia judicial  
Durante la capacitación se brindó especial atención a este grupo de alumnos, observándose un destacado cumplimiento por parte de ellos
- Se acercan propuestas de trabajo, a cotizar a los alumnos de carpintería y techista, lo que implica la ocupación e ingresos por esta actividad durante la capacitación
- Gestión de presentación del grupo de platería para la comercialización de los productos, ante distribuidoras de Capital Federal
- Acompañamiento y asesoramiento al microempredimiento de la Sra. Norma Solís de confección de pantuflas (en el curso de diseño gráfico se la asesoró, diseñó y confeccionó las etiquetas)
- En los cursos de Corel Draw y Reciclado de muebles continúa el acompañamiento en aquellos grupos de trabajos formados, tendientes a apoyar las iniciativas productivas de los mismos.  
El docente y alumnos del primer curso de Corel-Draw diseñaron y se encuentran instalando en los frentes vidriados de los salones con el logo de la cooperativa.  
El docente asiste al curso con un escáner de su propiedad de manera de permitir un avance mayor de lo programado, esto tiene que ver con dotar a los mismos de mayores capacidades. Se observó una significativa motivación, que permitió desarrollar temas y prácticas que exceden lo previsto.
- De cada curso, los docentes observan y detectan aquellos alumnos cuyas capacidades y actitudes puedan destacarse y se crea un pequeño banco de datos ante posibles demandas.

## CENTROS DE APRENDIZAJE LABORAL Y FORMATIVOS

Así se detectó a Carlos A. Del Prado quien estando inscripto para un curso de computación básica en Villa Ceferino, se descubrió que es artista plástico para lo cual se lo apoyó orientándolo a la utilización del programa Corel-Draw , en todas sus inquietudes

- En aquellos grupos que presentaron interés y necesidad, se los apoyó y orientó en confección de CV, los cuales fueron impresos por los mismos docentes con sus equipos personales.
- Se está organizando una Exposición y venta para el próximo 14 de Octubre de los productos que fabrican los alumnos, la misma se llevara a cabo en Mitre 531
- Se intervino en los primeros contactos para dictar cursos de Electricidad a personal municipal, derivándose luego al IAC.
- Se han iniciado las gestiones con la firma LUCAIOLI en búsqueda de financiación para poder realizar cursos de Computación durante enero y febrero.
- Presentación ante de CPE  
La Coordinación a preparado toda la documentación necesaria para regularizar la situación ante el Consejo Provincial de Educación, a efectos de registrar ante ese organismo todos los cursos y acciones de capacitación y formación que se lleven a cabo por parte de CALF.

### **Conclusiones:**

Desde que la Coordinación comenzó a trabajar en este Proyecto, allá por Abril del presente año, su presentación, pasan-

GLORIA DODERO

do por la puesta en marcha y habilitación de los primeros Centros de Aprendizaje Laboral y Formativos y los cursos de capacitación que en ellos se dictan, y hasta la fecha con 10 Centros en funcionamiento, 45 cursos dictados, 53 cursos dictándose, con la participación de aproximadamente 2.000 vecinos, seguramente son muchas las cosas que han pasado, estas mismas son las que nos deben permitir objetivamente realizar una evaluación de todo este Programa.

Podemos decir que en forma natural los distintos Centros de Aprendizaje Laboral y Formativos, comenzaron a ser apropiados por los vecinos, convirtiéndose en verdaderos espacios de participación activa y productiva, donde cada propuesta de capacitación es una acción concreta, que integra un proceso más complejo, siendo los verdaderos protagonistas los propios vecinos y este Programa un instrumento que permite el desarrollo de sus capacidades, bajo un marco de igualdad, equidad y solidaridad.

### **Fortalezas del Programa**

- Reconocimiento del Programa en General y de sus Objetivos
- Se identifica claramente a la Cooperativa CALF como su impulsora
- Se reconoce el esfuerzo y decisión de la Cooperativa, en la implementación de este Programa
- Los Centros de Aprendizaje Laboral y Formativos, están siendo apropiados por los propios vecinos, convirtiéndose en espacios de participación

## CENTROS DE APRENDIZAJE LABORAL Y FORMATIVOS

- Los distintos programas de capacitación son adecuados en base a las necesidades de los participantes, lo mismo ocurre con la metodología de enseñanza aplicada.
- Todos los Centros y sus respectivos cursos, dependen de una estructura Pedagógica y administrativa reducida, posibilitando de esta manera una toma de decisiones en forma ágil y ordenada.
- El apoyo, colaboración que se le brindó a este Programa desde las distintas áreas de la misma Cooperativa, desde su inicio.
- El equipo de docente que participa de este Programa, su compromiso y dedicación.

### **Debilidades**

- La imposibilidad de contar con todos los equipos informáticos instalados en el comienzo de los cursos, dificultó un poco la tarea de capacitación, pero eso solo ocurrió durante los primeros 30 días, luego se instalaron todos ellos, normalizándose la situación.
- La inscripción y sistematización de la información de los primeros cursos, fue desordenada y desbordada por la cantidad de inscriptos, inscriptos que no se presentaron, suplentes e interesados.
- Los diversos perfiles, antecedentes y experiencia de cada uno de los docentes, si bien enriquecen al programa, generó algunas dificultades ante la Propuesta de una capacitación destinada a ellos, que no se pudo realizar por la urgencia en poner en marcha el Programa.

GLORIA DODERO

Finalizado el Presente Informe, la Coordinación se dedicará a la tarea de realizar un primer borrador de propuestas para el próximo año, antes de ello resultaba necesario realizar una evaluación y revisión de lo actual como la que presenta.

### **Encuestas:**

Objetivo de la misma: Conocer la opinión de los vecinos respecto a los Centros de Aprendizaje Laboral y Formativos y de los cursos que en ellos se dictan.

**Destinatarios de la Encuesta: Todos los vecinos y socios de la Cooperativa que a la fecha de la misma se encontraban asistiendo a algún curso de capacitación, dentro del Programa de los**

A los treinta días del inicio de todos los cursos de capacitación, desde la Coordinación, se instrumentó una Encuesta cuyo objetivo era conocer la Opinión de los participantes a dichos cursos.

La misma se hizo a través de la siguiente nota, distribuida en cada una de las sedes a cada uno de los alumnos

En las Sedes donde se dictan las clases de computación se solicitó que lo hicieran utilizando la computadora y remitiendo los diskette a la Coordinación, cuyas copias impresas han sido incorporadas a este trabajo.

En los otros cursos se remitió copia de la nota, a cuyo pie los alumnos debían escribir su opinión y sugerencias, estas Encuestas también se encuentran incorporadas al presente informe.

Este tipo de trabajo, permitió a la Coordinación, conocer la opinión de los asistentes a los distintos cursos y también conocer algunos aspectos o detalles que de otra manera podrían ha-

## CENTROS DE APRENDIZAJE LABORAL Y FORMATIVOS

ber pasado desapercibidos o quizás pudieran haber sido valorados de otras forma.

En su gran mayoría los participantes han manifestado un reconocimiento y agradecimiento hacia esta iniciativa de la Cooperativa, observando en este programa una interesante y útil propuesta.

También como era de esperar nos acercaron sus críticas, las cuales son bienvenidas ya que nos permitirán continuar un proceso de mejora continua, de manera de ir ajustando cada vez en mejor forma las distintas propuestas, lo que significara en definitiva mejorar la calidad de la capacitación.

A continuación realizaremos una extracción de las principales Fortalezas y Debilidades que nos marcan los participantes y beneficiarios de este Programa, de las cuales la Coordinación a tomado debida nota.

### **Fortalezas:**

- Reconocimiento del Programa en general y de sus objetivos
- Reconocimiento del esfuerzo y decisión de la Cooperativa en la implementación de este Programa de capacitación
- Se puede observar la importancia que le asignan los vecinos a los distintos Centros instalados en sus mismos barrios
- La metodología de capacitación empleada, especialmente en los Centros donde se dictan los cursos de capacitación de Computación
- El nivel, dedicación y predisposición de todo el cuerpo de docentes e instructores
- La accesibilidad que tiene el programa por su carácter de gratuito y con sus sedes en los mismos barrios
- Los vecinos consideran una herramienta de valor la capacitación y formación que recibe, ponderan como positivos los contenidos y actividades propuestas en cada curso

GLORIA DODERO

- También se valora como muy positiva la continuidad de los cursos, su carga horaria semanal
- Las características y equipos de informática
- Existen algunas menciones respecto a la calidad y presentación de la capacitación

### **Debilidades**

- Las críticas que en forma mas fuerte aparecen están relacionadas a los cursos de computación y tienen que ver con los inconvenientes de dotar en tiempo y forma a todas las sedes con el equipamiento necesario (mesas de computación, impresoras, etc.)
- Lo antes mencionado limito a la Coordinación respecto del numero de alumnos que pudieran acceder a estos cursos en la primera etapa del programa en las sedes Melipal y Centro.
- También se puede observar algunas referencias en cuanto a la duración de los cursos, en general manifiestan que los mismos deberían ser mas prolongados, desde la Coordinación se le da a este indicador otra lectura, pero de todas maneras no podemos dejar de mencionarla como tal
- Si bien reconocen el Programa, manifiestan sus dudas e inquietudes respecto a su continuidad el próximo año
- Aparece alguna necesidad de equipar de mejor manera el curso de Mecánica del automotor.

# La reforma del sistema de salud

*Por Aldo Neri\**

**L**os hechos sociales no acontecen en una burbuja dentro de cada país, ni se halla éste desconectado de la trama de tendencias que dan la vuelta al planeta. El campo de la salud no es otra cosa que un ejemplo más de esta interrelacionada realidad que aglutina al poder, la economía, el saber, la cultura, y el resultado social de todo ello, expresado en calidad de vida.

Los años finales del milenio encuentran a la humanidad sumida en la paradoja. El deslumbrante avance tecnológico y productivo, y el debilitamiento del riesgo de guerras totales, llegan acompañados de una feroz concentración de la riqueza, mayor inequidad, y desarrollo de formas nuevas y más complejas de exclusión social, que empalidecen a las variantes tradicionales de la pobreza en su efecto degradante.

Es cierto que fue una buena noticia el fracaso de los totalitarismos masivos pero, en términos colectivos, es difícil detectar signos de progreso moral siquiera aproximados al progreso material, fuera de desarrollos declarativos que aún tienen poco que ver con las situaciones reales de la mayor parte de los países. Por otra parte, la quiebra de los omnipotentes proyectos quiméricos abrió el camino a su contracara: un determinismo de mercado cuya pedagogía pasa por abandonarse a las fuerzas espontáneas de la historia, curiosamente coincidentes con los intereses de los más privilegiados de la especie.

\* Ex - Ministro de Salud y Acción Social de la Nación.

ALDO NERI

Repasemos brevemente algunas de las características del contexto actual que mayor vinculación evidencian con las dificultades y posibilidades de reforma de los servicios de salud.

### **El mundo de hoy**

Si tuviéramos que elegir un atributo central para caracterizarlo, desde el ángulo del interés social, ninguno será mejor que la actual crisis del trabajo, en buena parte del mundo rico y del mundo pobre. Una modalidad de trabajo asalariado que la humanidad conoció a partir de la revolución industrial, como culminación de una cadena que recorrió el trabajo esclavo, la servidumbre y el artesanado. Modalidad que, tras la 2ª guerra mundial, fue mayoritariamente aceptada como característica y beneficio -el pleno empleo- de un saludable modelo de desarrollo.

Pero no existe eslabón final en la cadena de la historia, y no es fácil predecir el siguiente. La verdad es que el desplazamiento del trabajo humano por el progreso tecnológico fue un dato conocido y olvidado desde siempre. El mismo Marx realizó pronósticos muy precisos sobre la crisis que ello produciría en el capitalismo, tarde o temprano. Sin embargo, la expansión y diversificación productiva lo encubrieron largo tiempo, ese tiempo durante el cual la industria absorbió altas proporciones de población rural redundante, tal como luego lo hizo el sector de los servicios, incluido el estado, con la que comenzó a sobrar en la industria. Ilustremos con los Estados Unidos, donde la proporción de población ocupada en la industria pasó del 34% en 1960 al 17% en 1990, en relación al total que trabajaba. Y lo peor llega ahora, cuando la máquina, el ordenador, y la reingeniería de la organización del trabajo destruyen el sueño de la indefinida ampliación de los servicios como fuente generadora de empleos. El impresionante crecimiento de la produc-

tividad (producción por persona ocupada) expulsa gente hacia la incertidumbre en todas partes, salvo en países de desarrollo rápido y reciente (por ej.: los “tigres” asiáticos), aún en fase expansiva, o en otros que todavía resisten con políticas laborales de contención (Japón). A la par, la mayor economía del mundo, los Estados Unidos, disimula el desempleo mediante el descenso de los salarios de buena parte de los trabajadores y distintas formas de precarización laboral. Como puntualiza Rifkin: *“Las cifras oficiales relativas al desempleo suelen resultar incompletas y enmascaradoras de las verdaderas dimensiones de la crisis del empleo. Por ejemplo, en agosto de 1993, el gobierno federal anunció que se habían creado cerca de 1.230.000 empleos en los Estados Unidos durante la primera mitad del año. Lo que no anunciaron fue que 728.000 de ellos, cerca del 60%, eran empleos a tiempos parcial, la mayoría de ellos en el sector de servicios y mal pagados .... Entre 1982 y 1990, el empleo temporal creció diez veces más rápido que la totalidad de trabajo<sup>1</sup>”*.

La apertura de las economías nacionales, la competencia más dura, y eventuales políticas de ajuste indiscriminado refuerzan la vigencia de un fenómeno que difunde paulatinamente la exclusión. Y a esta última debemos entenderla como mucho más que insuficiencia de ingreso: como debilitamiento de la identidad personal y grupal, como aislamiento de los modos de participación social, económica y política, como marco de referencia de la fractura familiar, la drogadicción, la violencia y el delito.

---

“La dirigencia política se debate entre su magro conocimiento del tema, su temor de quedar mal parado frente a los intereses de los protagonistas sectoriales, y un difuso discurso de protesta”.

1. Rifkin, Jeremy. “El fin del trabajo”. Paidós. Buenos Aires. 1996.

ALDO NERI

Los excluidos de hoy ya no son los proletarios explotados de la concepción de Marx, porque no producen casi nada de qué apropiarse. Simplemente son expulsados de la corriente central de la historia humana.

Naturalmente, este proceso condice con la evolución hacia una acelerada concentración de la riqueza. Según aprendemos de las Naciones Unidas, el 20% más favorecido de la población mundial pasó de acaparar el 70% del ingreso en 1960 al 83% en 1990, con performance inversa de los estratos del pie de la pirámide.

Crujen las bisagras de la sociedad a impulso de estas transformaciones, y el viejo estado de bienestar se resquebraja por causa de sus propias ineficiencias, los cambios económicos, y una difundida ideología que denosta la función orientadora y redistributiva del estado como contraria a las leyes profundas del progreso, cuyo sólo instrumento es el mercado.

Al mismo tiempo, la vertiente institucional representada por la seguridad social, dentro del estado de bienestar, que en la mayor parte de Europa, los Estados Unidos y América Latina asienta su desarrollo y financiamiento en el empleo asalariado, se desorienta ante cambios imprescindibles que le imponen la nueva estructura ocupacional, el envejecimiento de la población, la merma de su financiamiento, el costo creciente de los servicios de salud, el despilfarro clientelístico en no pocos casos, la ineficiencia burocrática y, en tiempos más recientes, la avidez por captar para el mundo de los buenos negocios privados no pocas de sus prestaciones. Es como si la sociedad salarial –como la denomina el sociólogo francés Robert Castel– que se consolidó en la postguerra, estuviera llegando a su fin.

Estos fenómenos, insertos en el hoy tan mentado proceso de globalización, se evidencian con particular dureza en América Latina, con el triste privilegio de haber alcanzado el ritmo más alto de concentración del ingreso y aumento de las disparidades. Quizá, como plantea el filósofo ecologista alemán Wolfjang

Sachs, en la cita de Jerry Mender: “(...) *La única cosa peor que el fracaso de este masivo experimento de desarrollo global sería su éxito. Porque aún en su nivel mínimo de cumplimiento, los beneficios de largo plazo alcanzarán tan sólo a una pequeña minoría del pueblo*”<sup>2</sup>

### **Y en el mundillo de la salud...**

Las cosas también vienen cambiando. Y para resumir algunos principales fenómenos bastantes conocidos, recordemos:

- 1 el envejecimiento de la población que, junto a modificaciones en las condiciones de vida, determina un cambio epidemiológico con peso creciente de enfermedades de más complejo e incierto abordaje.
- 2 Un notable avance científico tecnológico, que induce su propia utilización tanto por lo que realmente logra, cuánto por la expectativa acrítica de lo que sería capaz de lograr.
- 3 El paralelo crecimiento de los costos unitarios de los servicios que, por la índole atípica de su producción, no evidencian aumento significativo de la productividad. El resultado de los fenómenos mencionados es una expansión global del gasto que, en su máximo ejemplo, lo lleva en los Estados Unidos al 14% del PBI.
- 4 Una tendencia cultural a lo que podríamos denominar medicalización vicariante, por la cual parte de la población expresa en demandas médicas necesidades y problemas que

2. Mender, Jerry. “The dark side of globalization”. The Nation, July 15/122, 1996

ALDO NERI

corresponden a esferas más amplias de su vida: familiares, laborales, políticas. Y que por ende fracasa en obtener atención y respuesta apropiadas.

- 5 Como resultado del conjunto de factores mencionado, un emergente imperativo de organización y racionalización creciente, buscando, en la versión más responsable, el punto de equilibrio entre calidad de servicio y sana economía del sistema, y en la versión menos responsable ajustar la producción de servicios al mantenimiento de una aceptable rentabilidad, o a la necesidad de achicar un presupuesto.
- 6 Una poco clara discusión sobre el régimen adecuado de incentivos para el mejor funcionamiento del sistema, que oscila desde el imperativo solidario e idealista a la cruda propuesta de lucro que auspician los libremercaderistas a ultranza, hoy multiplicados y fortalecidos en la audiencia de los grupos de poder.

### **Argentina está en el mundo**

Y ello se evidencia en que todos los problemas planteados conocen su versión local, aunque, naturalmente, con los colores, olores y sabores propios de nuestra sociedad. Veámoslos.

Después del brote hiperinflacionario de 1988-89 el fenómeno socioeconómico argentino de mayor impacto sobre la salud y los servicios para asistirlos es, sin duda, la extensión del desempleo, subempleo y precarización laboral en general que, sumados, alcanzan a uno de cada dos argentinos y argentinas en edad y con voluntad de trabajar.

Tal deterioro de las condiciones del empleo, además de sumarse al difundido hecho mundial ya mencionado, ha dependido mucho más de la estrategia temeraria elegida para lograr

## LA REFORMA DEL SISTEMA DE SALUD

la estabilidad de la moneda y ciertas indispensables reformas a la economía y al estado argentinos. Me estoy refiriendo a los modos de abrir la economía, desregularla, desmantelar la estructura empresaria del estado, privatizar la mayor parte de la misma, priorizar inversiones, e introducir cambios en los sistemas vigentes de la seguridad social. Estas decisiones, implementadas en lo esencial a partir de 1991 (plan de convertibilidad), evidencian sus efectos sociales regresivos a partir del agotamiento del período de sustancial alivio social inducido por el descenso de la inflación, incluida la reactivación de la actividad económica que suele acompañar a tal descenso.

El aludido impacto sobre la salud de las transformaciones inherentes al empleo se canaliza tanto por el deterioro en condiciones básicas de vida de las familias, cuanto por el debilitamiento de la cobertura y capacidad de respuesta del sistema de obras sociales, un eje central de estas prestaciones. En este último aspecto inciden: el achicamiento de planteles de trabajadores en relación de dependencia; el atraso salarial; la flexibilización laboral (legal o de hecho), que aporta menos a la seguridad social; el recorte a las contribuciones patronales a la misma, decidido en pro de un incumplido objetivo de elevar la oferta de empleo y mejorar la competitividad, todo lo cual ha producido una importante transferencia de ingresos al sector empresario.

Estos son seguramente algunos de los varios factores determinantes de la acelerada concentración del ingreso nacional, que llevó al 20% más alto de la población de acumular el 49% en 1988 al 56% en 1994 y, correlativamente, 20 % más bajo a pasar del 6.4% al 3.3%, esos mismos años<sup>3</sup>.

Más solapado ha sido el deterioro del sector estatal de servicios asistenciales, atrapado en la pinza de una política nacional de des-

3. Beccaria, Luis y Vinocur, Pablo. "La pobreza del ajuste o el ajuste de la pobreza". Documento de Trabajo, UNICEF, 1994.

entendimiento, que sobrecarga a provincias y municipios con responsabilidades mayores en momentos en que deben efectuar su propio ajuste, por una parte, y por la otra, una mayor demanda proveniente de sectores de población obrera o de clase media que han perdido cobertura e ingreso en los años de esta década.

La integralidad y coherencia profunda del proceso en marcha se expresa también en la evolución del sector privado prestacional, que desde los alegres años expansivos de la década del '70 con la plata de las obras sociales, supo del estancamiento a lo largo de los '80, y en los 90 se sume en una crisis que desnuda las distorsiones acumuladas: sobredimensionamiento de profesiones, camas y equipos, gran ineficiencia de unidades de tamaño insuficiente, muchas de las cuales caminan a la quiebra, y mayores asimetrías internas del sector, dependientes de en qué nicho de mercado abreva cada organización o profesional.

La actitud de los diversos protagonistas sectoriales fluctúa entre la nostalgia de un pasado sin regreso posible, la resignación aceptadora de lo que se atribuye a las fuerzas de la historia, o una agresiva y ventajera adaptación a las mismas, que suele redundar en un agravamiento de los efectos sociales del cuadro esquematizado.

La dirigencia política se debate, mayoritariamente, entre su magro conocimiento del problema, su temor de quedar mal parado frente a los intereses de los protagonistas sectoriales, y un difuso discurso de protesta y reivindicación que disimula mal la carencia o debilidad de propuestas. Las voces más enérgicas que se escuchan corresponden a representantes de corporaciones –sindicatos, tecnoburocracias, profesiones, industrias, entidades financieras- que, más allá de coincidentes apelaciones humanitarias, encuentran la fórmula para equiparar el bien común con sus intereses particulares. Mientras tanto, el deterioro progresa, silencioso y anónimo.

La ineludible pregunta que impone la situación es, como en tantos otros campos: ¿qué es lo mejor que se puede hacer?

**Opción 1: seguir las tendencias y políticas actuales.**

Nadie podría objetar tal elección como incoherente con el contemporáneo proceso argentino de cambio social global: ¿por qué, si en tal proceso todo tiende a acentuar asimetrías y marginaciones, y también lo hace en salud, debemos pretender aquí cosa distinta?. No conozco más que una respuesta posible por parte de la sociedad a este dilema: ¡porque no quiero!. Trataré de explicarlo en los acápites siguientes.

El escenario actual es una cuasi esquizofrénica mezcla de buenos principios y perversos resultados. Quien escuche propiciar la descentralización de la gestión estatal, la autonomía de los hospitales, la modernización de las obras sociales para hacerlas eficientes, la acreditación según norma de establecimientos y recurso humano, la mayor participación de los usuarios en las decisiones, la jerarquización de la medicina general en la organización de los servicios y un uso pautado de las especialidades y la mayor complejidad en general, creará estar escuchando lo mejor del buen discurso sanitario de los últimos treinta años, fracasado en reiterados intentos de implementación.

Esa música sirve de acompañamiento a un conjunto de decisiones –tardías respecto a las de reforma económica y del estado- que, en definitiva, profundizan y formalizan las graves desigualdades existentes. Tales decisiones se inspiran, por otra parte, mucho más en el servicio a la estrategia económica elegida y en ciertos prejuicios de la doctrina libre mercadista a la moda, que en criterios que sirvan a una mayor equidad asistencial. La extrapolación al campo de la salud de un concepto de competencia válido para el mercado de bienes y ciertos servicios, ya sea que surja de ingenuidad o malicia, incide, junto a otros factores, en la privatización de hecho que experimenta la atención de la salud en la Argentina. Privatización que no implica necesariamente cambios institucionales, sino de los modos en que cada persona o familia debe enfrentar sus necesidades

en salud. Si se favorece la competencia por precio, quienes tengan mayor capacidad de pago se quedarán con los “mejores” servicios, por mucho que se reglamente un hipotético nivel básico común.

Un apenas discreto conocimiento de este mercado atípico demuestra que es harto difícil, sino imposible, pensar actuarialmente respecto a las necesidades involucradas; que el techo de demanda es casi inexistente, porque lo fijan la oferta y la cultura; que su límite empírico habitual son las limitaciones del financiamiento; que son innumerables las posibilidades de la oferta para discriminar, sobremedicalizando o desmedicalizando según conveniencia de su ganancia, en un libre mercado; que las características de la formación de precios en el sector hacen que su liberación resulte un pésimo instrumento de ordenamiento, en términos de resultado sanitario - ayuda recordar los efectos de la liberación total en el precio del medicamento, estos últimos años-.

Las actuales decisiones “desregulatorias”, desconociendo estos hechos, se proyectan hacia un sistema de organismos de seguridad social –obras sociales reformadas, prepagos, y mutuales adaptados al nuevo rol- probablemente más eficientes en términos económico administrativos, pero concentradores de los afiliados con mayor capacidad de pago en los más prestigiosos o en planes crecientemente pagados por los interesados. Las obras sociales más débiles, quebrada su precaria solidaridad redistributiva histórica por la migración de los que ganan más, se refugiarán en el plan barato, preferentemente por convenio con hospitales estatales. Tal vinculación implica un tentador respiro para el presupuesto de las provincias y municipios, al permitir recortar, o por lo menos no aumentar, la asignación de recursos de rentas generales, en estos tiempos de ajuste; implicará, también, inevitables limitaciones de acceso a los que no cuenten con cobertura de ninguna clase. De cualquier modo, en tal camino, el hospital estatal consolidará su imagen tradicio-

nal de establecimiento exclusivo para pobres, lo que ha funcionado históricamente como una seria dificultad político cultural para su reforma. El sector asistencial privado seguramente profundizará sus fracturas, y ganarán espacio pocas organizaciones capaces de gerenciar un eficiente proceso de concentración.

Lo afirmado no es adivinanza; es la lógica interna de los hechos y políticas tal como hoy los conocemos, con las correcciones que le impongan eventuales modificaciones en la línea decisoria elegida hasta el momento. Y quiero destacar este último comentario como apoyo en el desarrollo de la opción 2 que sigue, como propuesta alternativa.

Ninguna sociedad puede escapar al disciplinamiento que le imponen determinados hechos estructurales, algunos de los cuales ya comentamos en los acápites iniciales de este ensayo. Pero la concepción de que el determinismo del mercado resulta ser el duro pero único camino posible hacia el progreso social es un presupuesto ideológico refutado por la realidad, principalmente en los países que llegaron más lejos en el intento, como Gran Bretaña y Estados Unidos. Presupuesto ideológico por los menos tan falso como aquel otro enterrado en Berlín, de que se podía manipular la felicidad social desde la planificación centralizada y omnipotente. Los hombres no somos ni tan todopoderosos ni tan inermes. Existe un margen decisorio para la política. Explorémoslo en nuestro caso.

### **Opción 2: reformar el espacio público de la salud.**

Ante todo, debemos ser conscientes de que toda reforma sanitaria tiene destinatarios privilegiados y otros no tanto y que ese privilegio debe ser racional y explícito, y no resultado de ventaja de poder circunstancial. Existen sectores sociales que califican para tal privilegio desde una visión predominante de

ética social, aunque pueden discutirse las cuotas de aporte al bien común que están en condiciones de cumplir. Tal es el caso de los más viejos y buena parte de los discapacitados. Y desde una visión que conjuga el enfoque moral con un sano utilitarismo social la condición materna y la infancia aparece como prioridades indiscutibles de todo sistema de salud.

Aún reconociendo que es el sistema social en su conjunto el que fundamentalmente enferma y mata, así como protege y cura, no es desdeñable el papel de los servicios de salud. Está muy claro, por ejemplo, que una concepción con énfasis preventivista es decididamente ganadora en los problemas de la niñez y adolescencia, pero que tal enfoque no es igualmente viable en cualquier modelo de funcionamiento del sistema. Los que generan proximidad, continuidad, e incentivos adecuados para los prestadores serán los exitosos para este objetivo.

Siempre es bueno explicitar las premisas de las que se parte. La primera, en este caso, es que resulta deseable y posible un servicio igualitario en lo esencial, con independencia de la condición socioeconómica de cada quien. En segundo lugar, como ya fuera comentado, que la medicina moderna es un desafío de organización y economía. Tercero, también ya apuntado, que el libre mercado a ultranza resulta aquí una calamidad social, ineficaz, discriminador e inflacionario. Cuarto, que si se quiere lograr el primer objetivo universalista e igualador, el instrumento se llama seguro de salud, entendido como forma de garantía colectiva y no como ninguna modalidad técnico económica en especial, porque del seguro no existe un modelo cerrado a proponer, sino tantos como realidades nacionales. Pero en cualquier caso, aquí no debe adscribirse a la palabra Seguro el concepto de los seguros comerciales que vincula un riesgo con la prima que lo cubre, sino el mucho más amplio de institucionalización de la solidaridad que nos lleva a responder colectivamente a necesidades individuales y familiares. Quinto, que tal cosa no es posible sino en el contexto de un estado

## LA REFORMA DEL SISTEMA DE SALUD

con voluntad política de protagonismo en lo social y gestión modernizada. Sexto, que la reformulación del sistema debe acompañar a otra más amplia de toda la seguridad social, concebida como derecho ligado a la condición de ciudadano y no sólo del trabajador, discusión central a encarar hoy en materia de política social, porque, como bien señala Pierre Rosanvallon: “*en un mundo cada vez más complejo y evolutivo, la solidaridad no tiene sentido más que globalmente*”<sup>4</sup> Séptima, que, igualmente, la reforma del sistema tributario y de su asignación al gasto público es una exigencia paralela a la anterior. Octavo, que la decisión de llevar adelante el cambio exige, además de rigor técnico, una formidable implementación política, ante la montaña de intereses particulares que (todos en nombre de la salud del pueblo) habrán de trabarla, en un campo tan corporativizado como es el de la salud.

Desde estas premisas es posible avanzar sobre algunas cuestiones centrales a resolver, para la construcción exitosa del seguro. Y la primera tiene que ver con su financiamiento.

Este cumple el doble papel de herramienta principal de poder dentro del sistema y de factor esencial en el proceso redistributivo de implementación de la solidaridad. Y quiero enfatizar estos conceptos frente a la tendencia a centrar la discusión en el monto de los recursos societarios para la atención de la salud.

Es muy probable que la Argentina utilice hoy una proporción razonable de su riqueza con tal destino, 7 u 8% del PBI. Sería tonto compararnos con Ghana o con Dinamarca, o peor todavía, con el disparatado 14% de los Estados Unidos. Lo que gastamos parece bastante proporcionado a lo que somos y podemos como país. Pero cosa distinta es creer que esto es sanitariamen-

4. Rosanvallon, Pierre. “La nueva cuestión social”, Ed. Manantial, Buenos Aires, 1995.

te útil en la misma proporción. Sólo disminuyendo los costos ocultos de la ineficiencia, la corrupción, y una práctica de salud sin claras prioridades, sabremos algún día hasta dónde llegan realmente nuestros recursos, en términos de la salud de la gente. Hoy sólo podemos sostener, aunque sin precisión cuantitativa, que el nivel del despilfarro es muy alto. Revertirlo debe constituir una tarea principal de la reforma.

En lo que hace a las fuentes del financiamiento, la política debe definir la orientación de un cambio estructural ya iniciado por las transformaciones sociales antes mencionadas. El impuesto al salario está ligado al modelo bismarckiano de desarrollo de la seguridad social, predominante en nuestro continente, que liga el derecho al beneficio a la condición de asalariado. Además de las razones histórico doctrinarias que lo sustentaron, al menos en Argentina gravitaron mucho las que tienen que ver con el fortalecimiento del modelo sindical que hemos conocido en la segunda mitad del siglo, y en todas partes, su relativa mayor facilidad de recaudación. Más allá de su precariedad redistributiva es evidente una creciente inadaptación a los tiempos actuales y, presumiblemente, a los futuros, teniendo a la vista las transformaciones en desarrollo en el mundo del trabajo y el empleo. Como un ejemplo de innovación hacia el replanteo de las fuentes tradicionales de financiamiento, citaremos a Francia, que a partir de 1990 impone una denominada Contribución Social Generalizada, como impuesto directo a los ingresos y con destino a la seguridad social, reformulando las fuentes preexistentes. El dilema estriba en expandir la participación de los impuestos generales –con mayor potencial redistributivo si se avanza paralelamente en la reforma tributaria-, o los aportes individuales no redistributivos que harán sólo los que tengan capacidad de hacerlos. Y esta última es la alternativa neoliberal, hoy en desarrollo en Argentina, que es también necesario revertir. En todo caso, lo que se está proponiendo aquí es una crecien-

te y decisiva participación de los impuestos generales en la financiación del seguro.

Esto sólo puede lograrse mediante la reasunción por parte del estado de su papel de gestor del bien común en salud, considerablemente delegada ayer a los sindicatos y hoy, crecientemente, a la capacidad de cada uno de acceder a una medicina de mercado. Ello implica un estado nacional que recaude el impuesto laboral -actualmente es el 8%- y calcule la cuota promedio de recursos que cubre a cada beneficiario del sistema formal de trabajo y a los autónomos con capacidad contributiva a la seguridad social. Y esta cuota debería ser transferida a las provincias de acuerdo al número de beneficiarios que residan en ella. A lo que habría que sumar la contribución nacional a la cuota que cubrirá al indigente asistencial, equivalente en su monto a la anterior, pero co-financiada por ambas jurisdicciones de sus rentas generales.

Este esquemático diseño financiero institucional encierra algunos presupuestos y objetivos que es indispensable explicitar, porque definen elementos centrales de la concepción del seguro de salud que estamos describiendo:

- 1) La responsabilidad primaria y conducción del seguro es del estado, dentro de una organización federalista y descentralizada del mismo que otorga a las provincias la titularidad de su administración.
- 2) El efecto buscado es claramente redistributivo, tanto entre sectores de población cuanto entre regiones. Esto lo hace, también, inevitablemente conflictivo.
- 3) Independientemente de las fuentes, la cobertura financiera de cada habitante -porque esta es la condición que otorga el derecho al beneficio, dentro de una visión de ciudadanía social más próxima a la de Beveridge- se expresa en una cuota igualitaria (con la salvedad de los mayores) que representa el recurso público disponible para servicios personales de

salud. Ello no excluye la utilización de la tercera fuente, de pagos directos, para co-financiar ciertas prestaciones secundarias o que interesa restringir, además de la eventual contratación privada de seguros complementarios que decidan las personas.

- 4) La fuente estatal de impuestos generales -destinada a crecer para achicar el pago directo y limitar el impuesto salarial- es una mera transformación del método vigente de presupuestos hospitalarios, válido para servicios estatales unificados de amplia cobertura, pero muy alejado de la fragmentada realidad argentina, amén de sus casi insuperables vicios burocráticos. Enseguida veremos cómo se integra en un procedimiento unificado de canalización de los fondos.

Una aclaración que es pertinente hacer aquí, aunque la misma resulta válida para todo el contenido de la propuesta alternativa, es que el modelo que se expone es un punto de llegada, un dibujo prospectivo, no un cambio de plazo corto. No hay tiempos de cumplimiento fácilmente previsibles. Lo que importa es la continuidad del rumbo. ¡Pequeña dificultad!. Nadie piense que todo esto es fácil; en realidad es endiabladamente difícil. Pero cien veces más difícil será repechar la cuesta de la decadencia social a que nos condena la orientación vigente.

La segunda vertiente fundamental a reformar en el sistema involucra a los servicios que el mismo otorga. Y a su respecto la primera regla a cumplir es no discutir la tontería de si el prestador fundamental es el estado o el sector privado. Recordar, por una parte, que la prestación de salud es un servicio de carácter e interés público, independientemente de quien lo brinde; y por la otra, que la diversificada distribución de capacidad asistencial que muestra la Argentina hace aconsejable una pauta organizativa que racionalice su utilización, incluso evitando las duplicaciones superfluas y los históricos criterios

de inversión absurda. En tal camino se impone eliminar la barrera tradicional entre el estado (hospital) y sector privado (negocio).

Lo que se requiere son organizaciones con identidad y responsabilidad técnica y jurídica, complejas, y autosuficientes en su capacidad de satisfacer la mayor parte de las necesidades de una familia; organizaciones, no francotiradores incontrolables. Y ellas podrán ser estatales, privadas, sociales (mutuales, gremios), o integrar jurisdicciones en entidades mixtas con nueva personería jurídica.

El tercer pilar principal de la construcción propuesta corresponde a los modos de relación entre el sistema financiador administrado por las provincias, los beneficiarios del seguro, y las organizaciones prestadoras. Su eje es el sistema regulatorio. Este será el responsable de administrar un conjunto de normas que resguarden: a) las condiciones para acreditarse como organización prestadora; b) el logro de un servicio de salud que integre equilibradamente acciones preventivas, curativas y rehabilitadoras -pensando en la salud y no sólo en la enfermedad-, que utilice con prudencia y oportunidad los avances tecnológicos, que tenga prioridades claras y limite el consumismo despilfarrador, y que audite la calidad de lo que la gente recibe y no sólo las trampas hechas al sistema.

En esta relación regulada entre actores institucionales y personas, tres cosas deben desaparecer: la intermediación, el convenio y el pago por unidad de servicio por parte del seguro. Los dos primeros -herramienta de buena parte de la corrupción en el sistema- resultan prescindibles porque el pago per cápita, la norma regulatoria y la acreditación lo reemplazan. Serán los ciudadanos quienes elijan entre las organizaciones prestadoras autorizadas que compitan en este particular "mercado" por su favor, que determina el traspaso de su cápita. No serán los gerentes o dirigentes de instituciones intermediarias que administran, más o menos discrecionalmente, "paquetes de demanda",

e incrementan artificialmente el costo de la atención de la salud en Argentina.

A su vez, la eliminación del pago por unidad de servicio, incontrolable en nuestro contexto de sobreoferta y pugna distributiva, se reemplaza por la generalización de la cápita, lo que al mismo tiempo implica descartar la posibilidad de competencia por precio. Será por cierto saludable la competencia por costo, que a igual calidad de servicio premiará al más eficiente.

La tarea regulatoria, si bien deberá ser responsabilidad de los estados provinciales -en el marco de criterios nacionales-, tiene que ser compartida por asociaciones profesionales, gremios, universidades y otras entidades de la sociedad civil que tengan que ver con la materia. El contenido del servicio de salud excede en mucho los aspectos estrictamente científicos del mismo, lo que hace indispensable visiones distintas y complementarias de protagonistas sociales. Y es con esta misma inspiración que el sistema deberá prever modos de consulta y participación de los propios beneficiarios, en previsión de las eventuales distorsiones de los puntos de vista sectoriales, y como forma de reforzar la cohesión y el compromiso colectivos.

En este ajustado boceto de las características esenciales del modelo propuesto, resultan indispensables algunos énfasis y precisiones mayores:

1) El modelo de seguro que estamos comentando está claramente excluido de una concepción de medicina de mercado. Y ello no surge de ningún prejuicio ideológico, sino de la convicción por evidencia empírica de que tal concepción representa una calamidad para la mayoría y sólo un excelente negocio para unos cuantos. Sepa cada uno elegir a sus amigos en la vida social. Pero ello no implica ignorar que el anárquico sistema actual está lleno de incentivos perversos en su resultado social, que muchos de ellos no son de mercado, y que, contrariamente, determinados incentivos de mercado pueden ser útiles si se

aplican en un modelo que pretende llegar a ser universal, solidario, redistributivo y eficaz.

Como ejemplo de malos incentivos por fuera del mercado podemos simplemente recordar algunos de los que, en su momento, nacieron como conquistas sectoriales en el desarrollo del viejo estado de bienestar: los regímenes laborales en los hospitales estatales, o los bajos niveles de selección o exigencia en las políticas universitarias y en el ejercicio de las profesiones de salud.

Como ejemplo de buenos incentivos de mercado, algunos de los que estamos proponiendo: libertad de elección de organización prestadora -no de intermediario- por parte de la población, y pago fijo con estímulo a ser eficiente para sostener "rentabilidad" o, al menos, equilibrio de cuentas en cada organización prestadora.

Naturalmente, el riesgo del modelo es que favorezca la subprestación, en lugar del abuso. Y que, a la larga, los más pudientes se vean inducidos a buscar otras alternativas asistenciales por afuera. Con lo que se llegaría precisamente a lo que queremos evitar. Pero como saben los que saben de estas cosas, no hay esquemas o procedimientos que en este campo garanticen éxito. Todos tienen fortalezas y debilidades. El resultado depende de su adecuación al contexto de cada sociedad, a la energía del cuerpo político y, sobre todo, a la calidad de la instrumentación, que le pone un techo infranqueable a la mejor de las ideas.

2) Una característica central del modelo es que las reglas de juego para las organizaciones prestadoras son iguales para todas, sin diferenciación por la jurisdicción estatal, privada o social que las origina. Y esto es particularmente importante para la inserción del hospital estatal en el seguro. Solo así se podrá gestar una real autonomía y reforma profunda de estos hospitales; solo así, además, se logrará abrir realmente el siste-

ma prestacional para que sea capaz de superar los estancos y mezclar sectores sociales.

En la misma tesitura, el hospital debe cobrar como cobran todos, por cuota o capitación, si actúa sólo -cosa imaginable en pocos casos, por el requisito de autosuficiencia e integralidad asistencial-, o como parte de una asociación más amplia, que distribuirá internamente en función de sus acuerdos de funcionamiento.

3) Cuando hablamos de integralidad de prestaciones, estamos pensando en un modelo de seguro que integra, dentro del límite de lo razonable y viable, servicios hoy dispersos en programas aislados entre sí, junto a los asistenciales más obvios. Esto quiere decir que el seguro no “cura” y el estado “previene” por afuera, sino que acciones tales como la planificación familiar, el control de la embarazada y el niño sano, incluso la complementación alimentaria cuando es pertinente, la detección precoz de determinadas patologías, son actividades de rutina en un programa que cumplen todas las entidades prestadoras. Y ello no invalida que persistan responsabilidades centrales a desarrollar por el estado, como por ejemplo la vigilancia epidemiológica, que, por su índole, quedan por fuera de los servicios personales y no caben en el seguro.

4) No habría transformación institucional, organizativa y financiera que realmente mejore la situación que nos ocupa, sino se encara simultáneamente una revisión de los contenidos mismos de la práctica de salud. Pero desde una visión de calidad de atención que supere los primarios impulsos de mera contención de costos que resultan su muy mala imitación.

De lo que se trata es de estudiar y normatizar la gestión clínica. Porque, para la regulación del sistema, mucho más útil que hipotéticos listados de servicios cubiertos o no cubiertos resulta la vigencia de normas de atención, que recojan el estado

del conocimiento e impongan límites a los márgenes de discrecionalidad del profesional. Esta es una tarea para los profesionales, y la mejor contribución que sus entidades representativas podrían hacerle hoy a su pueblo es comprometerse a realizarla.

Y ahora, tratando de redondear el acápite, vuelvo al comentario previo de que, para concretar la construcción de este modelo, no hay tiempos de cumplimiento fácilmente previsibles. Será, ciertamente, un itinerario de múltiples escalas. Para citar tan sólo algunos ejemplos: una progresiva fusión de las obras sociales en un número menor de entidades, que vayan delegando, por convenio, la gestión de su cobertura en la obra social de cada provincia, reformada para acceder a su nueva responsabilidad de germen del seguro local; modificaciones al régimen de aportes y contribuciones para ir acercándolo a un cápita más redistributiva; eliminación de los modos de contratación actuales, traspasando al afiliado la decisión, en la medida que la autoridad regulatoria acredite -y evalúe permanentemente- a un conjunto de entes y asociaciones prestadoras de servicios; los cambios de fondo indispensables para la integración progresiva de los hospitales estatales en el nuevo modelo general.

Un aspecto importante a atender es la conveniencia de promover que parte de las obras sociales se transforman -por sí solas o asociadas a organizaciones privadas u hospitales- en prestadoras directas de servicios de salud, y capten libremente beneficiarios que las elijan. Ello conlleva varias ventajas: por un lado atenúa la incertidumbre que naturalmente producen los cambios de sistemas en los afiliados que, aún quejosos, con frecuencia valoran su vieja pertenencia; y por el otro ofrece al sindicato la continuidad "aggiornada" de uno de sus papeles en Argentina. Un subproducto nada despreciable será la disminución del voltaje político de las reformas. La participación de las organizaciones sociales prestadoras se sumaría así a la privada

ALDO NERI

y a la estatal, sola o en combinación con ellas, y en igualdad de condiciones y normas de funcionamiento.

De todos modos son numerosas las resistencias previsibles para un cambio de esta índole. La ironía estriba en que la mayoría de las corporaciones y grupos de interés que pueden sentirse afectados, lo serían en cualquiera de las opciones descritas. En el camino al mercado, los más entre los sindicalistas dejarán jirones de poder -salvo los que ya lo transforman en poder empresario-; los profesionales redundantes serán -son- eliminados sin categorización de sus calidades; las tecnoburocracias del estado son trituradas por su desmantelamiento, y sobreviven transitoriamente quienes se acoplan a los créditos multilaterales o a fugaces consultoras; la industria farmacéutica enfrentará tarde o temprano la disyuntiva de los empresarios de la salud entre su propia ganancia y el gasto de medicamentos. Y son sólo ejemplos principales de quienes están hoy, consciente o inconscientemente, ante el dilema de un cambio programado para el bien común, del que ellos también son parte, o liberado a una penosa apoteosis del mercado en un espacio público equivocado.

### **Pero el espacio a reformular contiene mucho más**

Los servicios directos de salud ocupan el lugar más notorio, identificable y costoso del espacio público de salud, y en el modelo propuesto se llaman seguro de salud. Pero el problema social de la salud excede mucho a este ámbito institucional, y se expande en círculos concéntricos de condiciones de vida con poca o mucha influencia en tal problema, las que a su vez son tributarias de políticas públicas habitualmente alejadas de las sectoriales de salud.

Vamos a resistir la tentación perogrullesca de enumerar ejemplos bien conocidos, pero conviene una breve reflexión sobre

las limitaciones del estado para enfrentar situaciones muy directamente ligadas a la salud comunitaria, pero distintas a lo estrictamente asistencial. Tal es el caso de la contención y recuperación social de ancianos y discapacitados, el sostén de niños con problemas de contexto familiar, ciertos aspectos de salud ocupacional, acciones preventivas a través de la educación popular y de maestros, como en el caso paradigmático del SIDA, las cuestiones ambientales urbanas y periurbanas. Es evidente que en este y otros parecidos problemas el mercado no aporta soluciones, o peor, en algunos casos -pensar en el ambiente urbano- conspira para agravarlos. Pero tampoco es fácil -ni deseable- imaginar una futura acción hegemónica y excluyente del estado en este campo.

Por otra parte, e independientemente de cual sea nuestra hipótesis o aspiración de futuro para el estado de bienestar, es previsible por lo menos una limitación en su crecimiento, que, en la versión optimista, pueda ser acompañada de un incremento en su eficiencia y efectividad social. Esto, sumado a los riesgos de despersonalización que la acción estatal conlleva, le otorga al desarrollo del llamado tercer sector una trascendencia esencial en acciones de salud complementarias del seguro.

El papel del tercer sector es un tema ampliamente discutido en el mundo desarrollado, por ser un ámbito potencialmente captador de parte del desempleo tecnológico contemporáneo, y por su papel en actividades de interés social que ni el estado ni el mercado cubren adecuadamente. En este último caso, de lo que se trata, en definitiva, es de una reformulación moderna y compleja de actividades de contención social que, en la sociedad tradicional, realizaban las familias y comunidades, y fueron en muchos casos transferidas posteriormente al estado.

Pero ambas posibilidades de aprovechamiento social del tercer sector están hoy íntimamente tramadas, desde que, como bien apunta Rosanvallon: "*Repensar el estado providencia impli-*

*ca prioritariamente concebir de manera nueva la gestión social de la desocupación*<sup>5</sup>.

El voluntariado asociativo, no lucrativo y con fines de bien comunitario, no tiene en América Latina una tradición histórica parecida a la de algunos países europeos y los Estados Unidos, (Gallup informó que, en 1991, el 51% de los adultos norteamericanos emplearon parte de su tiempo en diferentes causas y entes de bien público), pero tampoco es inexistente. En la medida en que la política del estado lo promueva, sin someterlo, y despojándolo del residuo de beneficencia de elites, aparece como una vía incomparable para la humanización del servicio social, una mejor redistribución de la riqueza, y ámbito de canalización de energía positiva existente en millares de personas, hoy sólo estimuladas a satisfacerse en el consumismo bobo. Poca duda cabe de que la salud colectiva resulta una de las áreas que más beneficio puede recibir de un desarrollo armonioso del tercer sector.

Compartamos con Rifkin la convicción de que: *“Las ONGs, en la mayoría de las naciones, comparten una nueva visión que trasciende tanto las aspiraciones convencionales de la economía de mercado, como la estrecha ideología de la geopolítica y el nacionalismo. Suya es la perspectiva biosférica. Los nuevos activistas del sector de voluntariado están íntimamente unidos a la participación democrática a nivel local, al restablecimiento de la comunidad como base para la convivencia, al servicio a sus vecinos y a la preservación de la amplia comunidad biológica, que conforma la biosfera común de la tierra”*<sup>6</sup>.

Pero apresurémonos a dejar constancia que esta visión de las potencialidades de la sociedad civil en el campo de la salud comunitaria tiene poco que ver con la que difunden algunas usinas intelectuales de la derecha. En ella, una cierta

5. Rosanvallon, Pierre. *Op. Cit.*

6. Rifkin, Jeremy. *Op. Cit.*

expansión del rol de entidades de la sociedad civil se plantea como bálsamo sobre los rigores de una sociedad feroz de muy poco estado y casi todo mercado, con profundas desigualdades. Contrariamente, aquí está referida tal expansión a un modelo social de equilibrio y complementariedad en el papel del estado, el mercado y el tercer sector, coadyuvando a la eliminación de contrastes injustos.

### **Y la política de salud no está sola**

Pienso que el objetivo central de este ensayo es sostener y fundamentar la tesis de que existe alternativa a las tendencias y políticas hoy en desarrollo. Y es un objetivo central en un momento en que, por un lado, la opinión que expresan muchos de los integrantes del poder real en la Argentina, y sus empleados, atribuye tal orientación a fuerzas ineluctables de la historia. Y, por otro lado, es muy pertinente en el marco de un proceso de fractura del contrato social precario que nos unía, y frente al estímulo al refugio y aislamiento de no pocos sectores en las magras ventajas que supieron conseguir, que alimenta formas agravadas de separatismo.

Buena parte de estos fenómenos acontecen como resultado de un determinado funcionamiento de la economía, silenciosa y anónimamente. Pero como bien recuerda Charles Reich: “*Deberíamos reconocer que la coerción económica es realmente violencia a baja velocidad*”.<sup>7</sup>

Apostar por la opción 2 –o por cualquier otra variante con sus mismos presupuestos y propósitos- significa haber optado por un modelo de sociedad que pretende armonizar el creci-

7. Reich, Charles A. “Opposing the System”. Crown Publishers Inc. New York. 1995.

miento de la riqueza con su distribución, la libertad con la equidad, el progreso tecnológico con la sobriedad en su aprovechamiento, la eficiencia con la responsabilidad social, el humanismo, en fin, en las relaciones sociales. Pero tal construcción requiere una voluntad política colectiva que exprese un grado suficiente de consenso social para la empresa. Y, asimismo, la reformulación de un estado que, canalizando esa voluntad política, resulte ser mucho más que un campo de batalla entre intereses corporativos fuertemente concentrados, o un mero gendarme que garantice el mínimo de control social indispensable para el ejercicio de la inequidad. Como escribí en otra parte: *“Estas son las construcciones fundamentales –consenso y estado- en la agenda argentina contemporánea. El mercado hará lo suyo, y bien, si se le sabe pedir. Si no, trabajará para la frustración colectiva”*<sup>8</sup>.

Y es con referencia a tal visión globalizadora que la reforma de salud, para ser viable, debe integrar una política social que aborde, conjuntamente, la cuestión del empleo, transformaciones en el régimen de transferencias de la seguridad social, y la reforma impositiva. Y es por lo mismo que no pueden aceptarse estrategias esquizofrénicas que, por un lado, producen decisiones económicas que agravan la pobreza y quiebran los sistemas universalistas de protección social, y por el otro, endeudan al país para aliviar, con acciones focalizadas, la miseria extrema. Y esto no implica negar la necesidad de tales acciones en períodos de crisis, sino señalar su incongruencia en el contexto aludido.

*“Luego del pacto de la estabilización política y económica de la última década y media, se impone un tercero, en favor de la integración social”*<sup>9</sup>, nos recuerda García Delgado. Un pacto así no

8. Neri, Aldo. “Sur, penuria y después”. Ed. EMECE. Buenos Aires. 1995.

9. García Delgado, Daniel. En: “Argentina, tiempo de cambios”. Ed. San Pablo. Buenos Aires 1996.

## LA REFORMA DEL SISTEMA DE SALUD

puede anclarse en el hoy predominante principio de justicia conmutativa, según el cual cada uno en la sociedad retira de acuerdo a lo que puso; una perversa concepción de la equidad planteada desde el neoliberalismo. Un pacto integrador requiere, por el contrario, una plena vigencia del principio de justicia distributiva, según el cual los más favorecidos aportan más para levantar las posibilidades de los rezagados. Otra bien diferente concepción de la equidad.

El dilema central es la elección de una política que la haga realidad, por mucho que resulten opinables diversos aspectos técnicos de su implementación. Si la opción por un modelo de país socialmente democratizado no logra respaldo suficiente para su paulatina concreción, de poco valdrá preocuparse demasiado por el fracaso de un seguro de salud con tendencia universalista e igualadora. Tal fracaso quedará diluido y justificado en una evolución de contrastes y exclusión crecientes, de frustración y pesimismo de la mayoría, de violencia reactiva; en definitiva, un futuro de tristeza que podemos evitar.

# Políticas de salud y educación

Por Juan Antonio Mazzei\*

A continuación presentamos la ponencia desarrollada por el Dr. Juan A. Mazzei en el seminario “Estado de bienestar: mito o realidad”.

## Diagnóstico de la situación salud en la Argentina

- ¿Dónde estamos?
- ¿A dónde vamos?

\* Profesor Titular de la 1º Cátedra de Medicina Interna. Ex director del Hospital de Clínicas “José de San Martín”.

JUAN ANTONIO MAZZEI

**¿Es eficiente el actual sistema de salud?**

**¿Existe una buena relación inversión/calidad de servicio?**

**Algunos indicadores**

## Gasto (no inversión) en salud

■ En porcentaje del PBI

■ EEUU	14%
■ Alemania	10,5%
■ Croacia	10,1%
■ Suiza	9,8%
■ Francia	9,7%
■ Argentina	9,7%
■ Chile	6,2%

■ Fuente: OMS: 1999

- La Argentina está entre los 10 primeros países del mundo en nivel del gasto en salud.

## **Resultados:**

**Puesto Nº 62 en mortalidad infantil**

Fuente OMS: 1999

## **Performance total del sistema de salud – Ranking OMS año 2000**

■ Francia	1
■ Colombia	22
■ Chile	33
■ Costa Rica	36
■ Cuba	39
■ Argentina	75
■ Brasil	125

## **Performance en el nivel de salud – Ranking OMS año 2000**

■ Francia	4
■ Chile	23
■ Costa Rica	25
■ Cuba	36
■ Colombia	51
■ Argentina	71
■ Brasil	78

## **Distribución de la salud en la población – Ranking OMS año 2000**

■ Chile	1
■ Francia	2
■ Cuba	41
■ Colombia	44
■ Costa Rica	45
■ Argentina	60
■ Brasil	108

## Mortalidad infantil

- **Argentina:** 22‰
- **Chile:** 13‰

## Cuadro comparativo

	Argentina	Chile
■ PBI per capita	\$8.514	\$5.642
■ Gasto en salud (% del PBI)	9,7%	6,2%
■ Gasto en salud per capita	\$826	\$350
■ Tasa de mortalidad Infantil	22‰	13‰

Fuente: OMS año 1999 – Banco Mundial 2000

### **Personal de Salud por 100.000 habitantes –OMS 2000**

	<b>Médicos</b>	<b>Enfermeras</b>
■ <b>Argentina</b>	<b>268</b>	<b>76</b>
■ <b>Chile</b>	<b>110</b>	<b>47</b>
■ <b>Canadá</b>	<b>229</b>	<b>897</b>
■ <b>Francia</b>	<b>303</b>	<b>497</b>
■ <b>Reino Unido</b>	<b>164</b>	<b>497</b>
■ <b>USA</b>	<b>279</b>	<b>972</b>

### **Indicadores de Daño a la Salud**

■ <b>Mortalidad Infantil (por 1.000) nacidos vivos</b>	<b>20,9</b>
■ <b>Mortalidad en menores de 5 años (por 1000 nacidos vivos)</b>	<b>24,3</b>
■ <b>Mortalidad Materna (por 100.000 nacidos vivos)</b>	<b>44,0</b>

## Mortalidad materna

- La mortalidad materna es probablemente uno de los indicadores en el que existe mayor subregistro.
- Aún cuando se registre la defunción, es frecuente que no se consigne o no se vincule la muerte con un embarazo o puerperio

## Defunciones maternas según grupos de causas

■ Abortos	31%
■ Otras causas directas	26%
■ Hipertensión y Eclampsia	14%
■ Sepsis y complicaciones puerperales	13%
■ Trastornos de la placenta y hemorragias	6%
■ Causas indirectas	6%
■ Hemorragias postparto	4%

Fuente: M.S.A.S 1997

## Mortalidad materna

- **Entre las mujeres de las provincias con menores ingresos hay un exceso en la pérdida de años de vida potencial de un 54%**

Fuente: M.S.A.S 1997

## Mortalidad materna

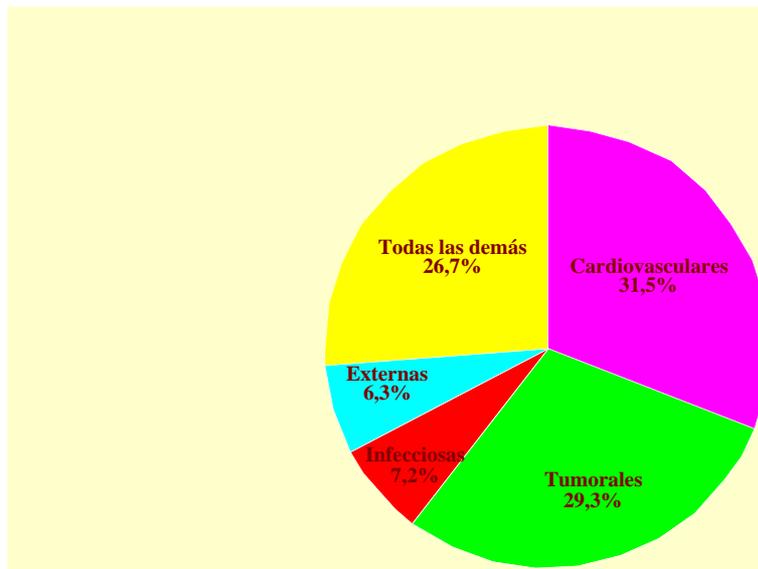
- En 1997 las muertes relacionadas a abortos fueron las que generaron el mayor porcentaje de muertes maternas (31%), sin embargo, considerando que es probablemente en este tipo de situaciones en el que el subregistro es mayor, la fracción de muertes maternas generados por esta causa seguramente es mucho mayor

## Mortalidad General

- La tasa de mortalidad general es un indicador global de las condiciones de vida
- Argentina 1998      7,59‰

## Mortalidad General

- Las tasas de mortalidad general son mayores en las provincias con menores ingresos y en la población femenina la proporción en el aumento es 4 veces mayor que en la población masculina



## Condiciones de vida y condiciones de Salud

- A nivel de las poblaciones los factores socioeconómicos, demográficos, culturales, ambientales y políticos son los que tienen el rol mayor como determinantes de los niveles de salud

## Necesidades Básicas insatisfechas

Se consideran hogares con necesidades humanas insatisfechas a aquellos que presentan uno o más de los siguientes factores:

- Hacinamiento considerado como hogares con 3 o más personas por cuarto.
- Viviendas precarias, falta de sistema de disposición adecuada de las excretas.
- Existencia de niños de entre 6 y 12 años que no asisten a la escuela.
- Existencia de 4 o más personas por miembro con ocupación laboral.

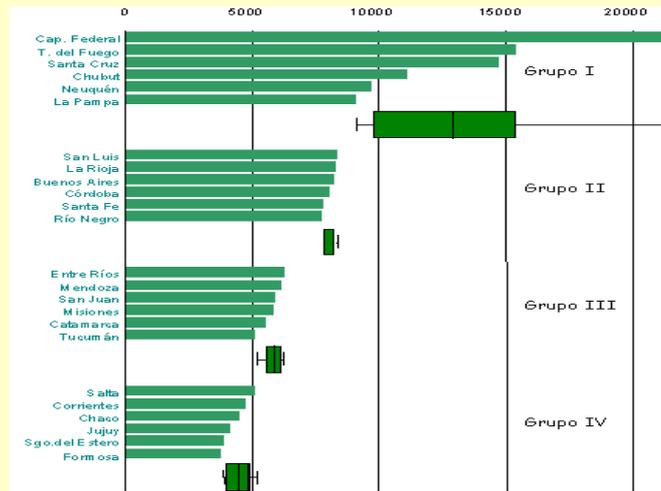
■ **Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), por provincias.**

■ **Total**                      **NBI**                      **19,3**

<b>Buenos Aires</b>	<b>17,0</b>	<b>Mendoza</b>	<b>17,3</b>
<b>Cap. Federal</b>	<b>7,0</b>	<b>Misiones</b>	<b>32,8</b>
<b>Catamarca</b>	<b>28,0</b>	<b>Neuquén</b>	<b>21,5</b>
<b>Córdoba</b>	<b>14,0</b>	<b>Río Negro</b>	<b>22,1</b>
<b>Corrientes</b>	<b>30,4</b>	<b>Salta</b>	<b>36,8</b>
<b>Chaco</b>	<b>38,3</b>	<b>San Juan</b>	<b>19,3</b>
<b>Chubu</b>	<b>21,4</b>	<b>San Luis</b>	<b>21,0</b>
<b>Entre Ríos</b>	<b>18,8</b>	<b>Santa Cruz</b>	<b>14,3</b>
<b>Formosa</b>	<b>38,1</b>	<b>Santa Fe</b>	<b>16,3</b>
<b>Jujuy</b>	<b>35,2</b>	<b>Sgo.del Estero</b>	<b>36,7</b>
<b>La Pampa</b>	<b>12,4</b>	<b>T. Del Fuego</b>	<b>22,3</b>
<b>La Rioja</b>	<b>26,6</b>	<b>Tucumán</b>	<b>26,6</b>

*Fuente: Anuario estadístico de la República Argentina INDEC 1998*

**Estratificación según niveles de ingresos por provincias.  
Año 1995**



**¿Qué significa todo esto?**

## Primeras conclusiones

- El problema no es la insuficiencia de recursos, sino la deficiente organización del sector salud

- La Argentina gasta mucho en salud, pero gasta mal
- El sistema de salud argentino es ineficiente
- Mala relación inversión /calidad de servicio
- La desigualdad en las condiciones de vida resulta en condiciones de salud también desiguales. Inequidad
- Superpoblación de médicos.
- Déficit de enfermeras.

- Las provincias con menores ingresos tienen mayor proporción de analfabetos, de población sin agua potable y sin desagües cloacales y menores servicios de salud y accesibilidad a ellos.

- La proporción de médicos por habitante es menor en los grupos de menores ingresos.
- En las provincias pobres la oferta de servicios de salud y la accesibilidad a los mismos es menor.

- La Facultad de Medicina y la Universidad en general producen profesionales en serie sin tener en cuenta las necesidades reales del país. Falta de Planificación

- ¿Qué costo pagó y paga el estado, o sea todos nosotros, por cada estudiante Universitario?
- ¿La calidad de los médicos y demás profesionales egresados puede presumirse tan siquiera como aceptable?

- ¿Existe un plan de salud que programe los recursos humanos y materiales para toda la Nación?
- ¿A la Universidad deben ingresar los estudiantes más calificados o todo aquel que lo desee?

- ¿Está preparada la Universidad para albergar a una ilimitada cantidad de estudiantes?
- ¿Representa actualmente el CBC una metodología eficiente como programa de ingreso a la Universidad?

JUAN ANTONIO MAZZEI

- ¿Pueden la demagogia o los intereses partidistas electorales prevalecer por encima de los intereses de la Nación?
- ¿Aspiramos a que la Universidad sea un centro de excelencia profesional en donde se desarrolle docencia e investigación o tan sólo una máquina de egresar profesionales?.

- ¿Queremos más o mejores profesionales?
- ¿La Universidad está haciendo mala praxis docente y acuñando moneda falsa o son diplomas calificados?.

**¿Qué hacer?**

**Aplicar el sentido  
común**

JUAN ANTONIO MAZZEI

- Exigirle a nuestros representantes que atiendan las demandas de la gente.
- **Instrumentar un plan de salud racional que incluya a todos los ciudadanos de la República.**
- **Universalidad, equidad y solidaridad.**

- Universalidad entendida como la cobertura a todos los habitantes de la Nación.

- Equidad entendida como la igualdad de condiciones (en términos de calidad, accesibilidad y disponibilidad) ante igualdad de necesidades.

- Solidaridad entendida como que independientemente del nivel de ingreso de la persona, siempre tendrá garantizado el acceso al plan de salud.

JUAN ANTONIO MAZZEI

- Eficiencia: Lograr el objetivo de mejorar la salud de la población y renunciar a garantizar privilegios y prebendas a los actores que se desempeñan en el sector.
- Premiar la excelencia en la gestión y en la prestación.

- Un plan de salud racional debe aspirar a que todas las personas tengan una cobertura en salud, independientemente de su relación laboral o de su nivel de ingreso.

## POLÍTICAS DE SALUD Y EDUCACIÓN

- Reformular el sistema de ingreso a la Universidad.
- Alentar el estudio de profesiones en las que hay déficit.
- Restringir el acceso en las que hay exceso.
- Optimizar la calidad de la educación.

- Sin Salud y Educación dignas y de calidad para todos, comprometemos el futuro.

## ¿Cómo hacer?

- En Democracia, el Poder lo tiene el pueblo.
- De nosotros depende

■ “Si los pueblos no se ilustran, si no se universalizan sus derechos, si el hombre no sabe lo que quiere, lo que puede y lo que se le debe: nuevas ilusiones sucederán a las antiguas y después de vacilar entre mil incertidumbres, será tal vez su suerte cambiar de tirano pero no de tiranía”.

**Mariano Moreno**

# Políticas públicas de educación: Estado y ONGs

Por Alberto César Croce\*

**L**a Fundación SES (Sustentabilidad, Educación, Solidaridad), se ha propuesto “*Promover estrategias educativas sustentables tendientes a la inclusión social de los adolescentes y jóvenes con menos oportunidades de todo nuestro país y, para ello, detectar, construir en conjunto y transferir tecnologías socioeducativas que puedan ser adecuadas para resolver la problemática.*”

Nos hemos asociado con diferentes organizaciones no gubernamentales de todo el país y estamos trabajando junto con ellas en prácticamente todas las provincias, ya sea a través de programas que realizamos directamente desde la Fundación o de otros en los que hemos realizado acuerdos con ministerios nacionales o provinciales.

Nuestro mayor desafío es fortalecer la retención escolar de los adolescentes y posibilitar la reinclusión al sistema educativo de los mismos, generando, cuando esto no es posible, otras alternativas educativas que permitan su inclusión social.

Hoy, en Argentina, según datos oficiales<sup>1</sup>, más de 430.000 adolescentes de 15 a 19 años no estudian ni trabajan y nuestra

\* Presidente de la Fundación SES (Sustentabilidad, Educación y Solidaridad)

1. INDEC-CELADE, 1996. SIEMPRO, 1999.

pretensión es contribuir a que, en pocos años más, logremos reducir estas magnitudes de manera significativa.

### Noción de política pública

Hace poco menos de dos meses, tuve la oportunidad de coordinar el taller de Educación, que se realizó en el III Coloquio organizado por la Fundación FARN cuyo título general era “*Propuestas de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable*”.

En el mismo participaban representantes de distintos sectores de la sociedad (funcionarios, autoridades de ONGs, empresarios, directivos de Fundaciones, representantes sindicales, directivos de Cáritas, etc.) y tomé conciencia de que la idea de “política pública” es el tipo de concepto que solemos utilizar pero que nos pone en dificultades cuando debemos explicitarlo.

En dicha oportunidad, y a los fines de aquel trabajo, adoptamos una definición, a la que arribamos con el concurso del Dr. Daniel Sabsay, constitucionalista de la más reconocida trayectoria, que quisiera tomarla como punto de partida de esta ponencia: “*Políticas Públicas son aquellas líneas de acción que apuntan a satisfacer el interés público y tienen que estar dirigidas o encaminadas hacia el bien común*”.

Considero importante superar la primera impresión de obviedad que uno puede tener al abordar esta conceptualización y señalar, al menos algunos elementos que nos permitirán entonces el análisis posterior.

Lo primero que nos invita esta definición es a considerar la Política Pública como **una línea de acción**. No se trata sólo de una declaración de principios. Quien afirma que desea encarar una Política Pública debe expresar vocación por HACER y concretar su deseo en HECHOS. No hay Política Pública si no se hace. No hay nada más lejano a una Política Pública que una

## POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCACIÓN: ESTADO Y ONGs

declaración de principios que no sucede, que no se concreta, que no llega a ACTO.

El PODER, concepto íntimamente ligado al de Política, es, fundamentalmente, PODER HACER. Es cierto que, a veces, una manera de HACER es NO HACER. Porque no haciendo se destruye, se confunde, se ahogan finalmente los intentos que otros proponen o sueñan.

Por ello, y sin extenderme más en este punto, subrayo una vez más: se trata de líneas de ACCION.

En segundo lugar, se habla del **interés público**. Lo público es lo complementario –no lo contrario- de lo privado. Es lo que se expresa icónicamente en la imagen de la “calle”, de la “plaza”, en reverso de la “casa”, que aparece como representación de lo privado. Lo público es lo de todos.

En lo público aparecen los individuos actuando como tales o como grupos. Y en lo público confrontan, complementan o enriquecen las intenciones y los intereses privados, personales o corporativos. Algunos de estos intereses toman la forma de interés público cuando convocan a las grandes mayorías. Entonces se constituyen en causas mayores y se privilegian sobre las cuestiones personales. Las sociedades hemos establecido los Estados como expresiones de regulación de estas intenciones comunes y les demandamos que custodien estos intereses públicos como una de sus misiones fundamentales.

Pero, volviendo al concepto de Políticas Públicas, no alcanza con que se tenga una línea de acción, además, esta debe atender al interés público. Si una línea de acción sólo responde a intereses corporativos, limitados, exclusivos, discriminativos, no merece el nombre de Política Pública.

El tercer elemento tiene que ver con un concepto que está más trabajado en nuestra sociedad, aunque no por ello, más encarnado en la cotidianeidad de decisiones y prácticas. Me refiero al “**bien común**”. Cuando hablamos de bien común hablamos de aquello que permite un bienestar, una mejora en la

ALBERTO CÉSAR CROCE

calidad de vida o en la expresión de la dignidad de las personas, sin dañar a otros. Sin embargo, casi siempre, el bien común implica, casi por definición, que todos resignen “algo” del bien mayor o mejor al que podrían aspirar, en vistas a que otros reciban su propio bien. Sin querer caer aquí en una discusión teórica que nos sacaría del tema, reafirmo la convicción de que, al menos en la mayoría de las situaciones, las opciones concretas por el bien común significan renunciaciones personales o grupales de distinta magnitud.

### **Políticas públicas y distintos actores**

Hechas estas consideraciones conceptuales acerca de las Políticas Públicas, intentamos dar un paso más en el tema que hoy nos reúne.

Quisiera poner en el debate una pregunta espinosa, tanto por sus implicancias conceptuales, como por sus consecuencias prácticas: *¿Quiénes tienen incumbencia en lo referente a las Políticas Públicas?*

La respuesta más tradicional e inmediata, que sería la que daría la mayoría de la población de nuestro país con mayor o menor precisión técnica es: El Estado.

Nuestra cultura, nuestra historia, nuestra forma de participación ciudadana, nos ha llevado a afirmar y a defender esta afirmación, tanto desde las posturas más conservadoras, como las más liberales, ponen la discusión en las formas, pero en definitiva, reivindican el rol del Estado como “Gerente de las Políticas Públicas Nacionales”.

En referencia a lo específico que nos ocupa en esta mesa, que es la Educación, o, precisando más, las Políticas Públicas de Educación, más allá de todas las críticas políticas o prácticas, la mirada social se pone o en el Palacio Sarmiento o en cada uno de los Ministerios Provinciales cuando de Políticas Educativas se trata.

## POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCACIÓN: ESTADO Y ONGs

Entonces, cuando nos preguntamos en el marco de este seminario sobre el lugar de las ONGs, la primera sensación es que tenemos un escenario en el que hay un actor principal, fuerte, estructurado (el Estado) y una dispersión inmensa de actores pequeños (las ONGs). ¿Se trata de una imagen coincidente con la realidad?

La primera afirmación que quisiera hacer es que la complejidad de la problemática educativa es tal que no puede ser resuelta con respuestas simplistas. No se trata aquí sólo de un problema derivado de las crisis políticas domésticas o de la situación económico-social del país, que ya de por sí sería suficiente como para condicionar un escenario de alta complejidad. La educación, en el mundo está en profunda revisión. Hoy la comunidad internacional tiene conciencia del lugar fundamental que tiene el conocimiento en el desarrollo de la sociedad globalizada, pero pocos dan con la tecla de cómo hacer los cambios necesarios para que estas ideas se plasmen en las prácticas e instituciones formales. Por supuesto, quienes tienen más recursos tecnológicos, humanos, económicos, están en posicionamientos mejores. Pero los niveles educativos, particularmente en las escuelas medias de todo el planeta, están en revisión profunda.

Uno de los problemas fundamentales es la producción impresionante de conocimientos y las tecnologías de comunicación que se están desarrollando segundo a segundo. Ya ninguno de nosotros tiene tiempo de leer ni de seleccionar lo que llega en su casillero de correo electrónico. Salvo algunos pocos que pueden dedicar tiempo importante a visitar lugares de Internet, la inmensa mayoría sólo puede tener conciencia de que es imposible asimilar los conocimientos que están circulando constantemente.

Por otra parte, las críticas al racionalismo y al cientificismo más duro, nos han hecho tomar conciencia de la necesidad de integrar campos, enfoques culturales, cosmovisiones,

intersectorialidades, transversalidades. Entonces todo es aún más complicado. Porque estamos exigidos a reconocer en disciplinas de las que no somos especialistas, valores y perspectivas que complementan nuestras visiones.

En este marco, los sistemas educativos sufren una impresionante presión social que les exige respuestas a una demanda que los superan por todos los flancos.

---

“Lo público es lo complementario –no lo contrario– de lo privado.”

A esta mirada del desarrollo del conocimiento hay que sumarle otra que viene de la complejidad creciente de la situación de exclusión social y marginación que es la que está generando el sistema económico globalizado. Los extremos del empobrecimiento y el enriquecimiento se alejan cada vez más. Nunca tuvo este planeta tantos recursos y tanta riqueza y, sin embargo, nunca tuvo tantos pobres. Y no se trata de un problema de densidad poblacional sino de mala distribución de la riqueza.

El estudioso peruano Juan Wicht, escribe: “*En cuanto al crecimiento económico (que tanto les preocupa a los economistas y a todos nosotros porque es el monto total de bienes y servicios disponibles para satisfacer las necesidades de la humanidad), ha tenido un crecimiento mucho más espectacular todavía. La humanidad en estos cien años se ha multiplicado casi por cuatro, pero el producto económico total que tuvimos en 1900 se ha multiplicado 23 veces, porque el producto real del mundo ha crecido a algo más del 3% anual en promedio. Hoy el mundo tiene 23 veces más de producto que hace 99 años.*”<sup>2</sup>

En este marco de pobreza y empobrecimiento, la educación siente también el impacto de esta problemática. Porque el em-

2. Juan Julio Wicht, Ponencia en “Educar para la solidaridad planetaria”, Lima, enero de 1.999

pobrecimiento no es sólo material, es también político y simbólico (cultural). Entonces, se produce en muchos casos un “vaciamiento” práctico del ámbito educativo cuando este se orienta a quienes están en situación de exclusión. Y, al mismo tiempo de que se habla de mejorar la calidad, se contempla el derrumbe de lo poco que queda, que a veces sólo nos permite una impotente mirada de lo patético.

Es difícil, teniendo en cuenta lo que vamos diciendo, hablar del lugar de las ONG en referencia a las Políticas Públicas de Educación. Quisiéramos decir que un “posible lugar” sería el que llamaríamos, de las “bandas” superiores e inferiores del sistema. ¿A qué nos referimos?

Por una parte, está la “*banda superior*”. Es la banda de la innovación educativa, de los nuevos intentos, de las propuestas alternativas. Hay un largo debate sobre si es posible “desde” el sistema educativo, generar las reformas y las innovaciones o si estas vienen siempre desde fuera. Sin querer entrar en un juego de artificio mental, creemos que es innegable el aporte que pueden hacer las ONGs a todo el campo de innovación educativa, sobre todo cuando este necesita de recursos que, en la coyuntura actual, el sistema formal no puede destinar. Esta banda superior puede ser muy “sofisticada” o más “democrática”. Pero es posible de identificar diversas ONGs interviniendo de esta manera en nuestro país.

Por otra parte, está la “*banda inferior*”. Esta es la que cubriría los requerimientos de quienes quedan fuera “por debajo” o por “el costado” de lo que el sistema educativo puede en un momento determinado. Se trata de los que no pueden ingresar o no son retenidos por el sistema educativo, o, incluso, aquellos que, por los problemas de la calidad de la oferta, deben complementar sus aprendizajes por fuera si quieren promocionar por “dentro” del sistema.

En esta banda inferior podemos identificar cientos de experiencias educativas llevadas adelante por organizaciones de la

comunidad, con altísimo compromiso y escasísimos recursos (materiales, humanos y económicos), en todo el país.

Esta visión, que a primera vista puede resultar más o menos aceptable y no crea demasiados enfrentamientos conceptuales entre los que están comprometidos a diario en la tarea educativa, se complejiza cuando la realidad baja la “banda superior” y sube “la banda inferior”. Entonces, el espacio que ocupa el sistema educativo se reduce y la sociedad se siente impelida a ocupar el espacio vacío que la situación genera. Se alteran los precarios equilibrios presupuestarios y la gente comienza a sentir que no es posible destinar tantos recursos a tales o cuales espacios educativos que “sólo” atienden a determinada franja de la población.

El Sistema Educativo pierde progresivamente legitimidad en referencia al interés público y al bien común. Y entonces todo se hace más difícil desde las Políticas Públicas. Los distintos grupos sociales empiezan a reclamar poder utilizar sus aportes impositivos para sus propios intereses corporativos, también en la educación y el poder del Estado como árbitro se ve debilitado.

Esta es la coyuntura que estamos atravesando y que debemos superar. Para ello, es importante pensar si las ONGs también tenemos algo que decir respecto al mismo sistema educativo. Al lugar que se encuentra, siguiendo con la visión anterior, “entre las bandas superior e inferior”.

Este es otro punto de debate. En nuestra experiencia de articulación con el Estado podemos decir que es lamentable ver cómo muchas ONGs se acercan al Estado sólo con intenciones de obtener recursos para llevar adelante sus proyectos. No es que esto no sea legítimo en sí mismo, sobre todo cuando los proyectos son buenos y pueden provocar mejoras en cualquiera de las dos “bandas”. Pero estamos ante un Estado que con facilidad “terceriza” funciones para economizar recursos y la tentación de jugar este juego puede ser muy grande. Cuando se trabaja en el espacio

## POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCACIÓN: ESTADO Y ONGs

“interbandas”, las ONGs debemos asumir un lugar de mayor responsabilidad social buscando el bien común.

Debemos colaborar con los funcionarios públicos para fortalecer el protagonismo institucional del Estado y no ocupar su lugar. Tenemos que garantizar la continuidad de las Políticas Públicas, más allá de los cambios personales, que a veces sólo expresan internas menores que ni siquiera tienen origen ni motivos en los despachos de los funcionarios educativos.

Debemos respaldar y exigir transparencia y coherencia en los programas públicos. Ayudar a los funcionarios honestos y comprometidos para que puedan resistir los embates de los intereses particulares de las internas territoriales, con algo más de fortaleza de la que tienen cuando quedan librados y expuestos a la soledad del poder.

Debemos animar a los débiles para que “hagan”. Demasiados funcionarios están atrapados por el peso de la burocracia y de las trabas administrativas que no les permiten actuar. Esperan decisiones que nunca serán tomadas y se pierden en un “reunionismo estéril” mientras muchas buenas iniciativas esperan un sí que nunca les llega.

Debemos también ayudar a que los funcionarios no pierdan de vista las prioridades de su acción pública. A menudo, uno ve funcionarios que se entusiasman con una experiencia micro, como si fueran un consultor o un operador de una ONG de base, y pierden de vista la perspectiva global de su tarea.

También, y dolorosamente, debemos denunciar la corrupción que está enquistada tan fuertemente en los espacios de poder de nuestra patria, muchas veces encontrando cómplices en las mismas ONGs o en “aguantaderos institucionales” que toman su forma.

Por supuesto que es mucho lo que las ONG tendremos que hacer para estar a la altura de estas exigencias. Somos absolutamente conscientes de las limitaciones que hoy tiene la sociedad

ALBERTO CÉSAR CROCE

civil para cumplir esta tarea que también es pública. No creemos que en las organizaciones de la sociedad civil estén los puros y en los partidos políticos los corruptos. Esta visión maniquea nos apesta por falsa y por desintegradora de la comunidad que queremos construir.

Pero estamos convencidos que, sin una sociedad civil fortalecida, será muy difícil que nuestro Estado –no EL Estado- pueda superar la fortísima crisis que hoy sufre y nos impacta a todos y a cada uno de los ciudadanos de nuestro país.

### **Recomendaciones para las Políticas Públicas en Educación**

Quisiera terminar estas reflexiones compartiendo con ustedes algunas propuestas que surgieron del trabajo asociativo y colectivo que se hizo en el III Coloquio FARN del que hice mención al comenzar esta presentación. Entiendo que son una muestra de lo que es posible cuando nos sentamos a pensar juntos y a construir en común:

- Sugerir que se convoque a todos los estamentos del ámbito educativo para desarrollar e implementar estrategias y socializar metodologías pedagógico-didácticas que promuevan los valores.
- Institucionalizar y legitimar espacios de participación (por ejemplo, foros educativos) intersectoriales vinculantes (cuyas conclusiones deban ser tenidas en cuenta por las autoridades) en el nivel local, regional y nacional, y recuperar los espacios existentes.
- Establecer a nivel provincial y municipal, espacios permanentes de coordinación entre Organismos Públicos, ONGs, grupos de base y empresas, para el trabajo con poblaciones en situación de pobreza en las áreas de educación, salud, medioambiente y acción social.

## POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCACIÓN: ESTADO Y ONGs

- Crear redes de comunicación y mecanismos de sistematización y transferencia, y aprovechar las ya existentes, para potenciar experiencias innovadoras, con sus fortalezas y debilidades
- Efectivizar la participación real en la planificación del financiamiento educativo de todos los sectores sociales, en todas sus etapas (consulta, debate, toma de decisiones, ejecución y control de gestión), considerando que el financiamiento educativo no es solo asignación de fondos, sino también de recursos humanos y espacios que potencien innovación, investigación, medios no tradicionales, adecuación de materiales didácticos y sistemas pedagógicos, a emplear en todo el país con criterio regional y ambiental.

Por último, todos sabemos que los grandes problemas y desafíos educativos que enfrentamos nos necesitan a todos. Cada uno desde su lugar debe aportar lo propio. Pensar la direccionalidad de las políticas, diseñar las acciones, participar en el planeamiento, en la ejecución, en la evaluación y en el control de gestión. Los modelos y formas serán variadas. Y todos, funcionarios públicos y de ONGs deberemos ir aprendiendo a caminar y construir juntos. Y no se trata de un buen deseo. Se trata de la única opción.

# ¿Puede el Estado generar bienestar en el ámbito educativo?

Por Federico Johansen\*

Cuando me propusieron hablar sobre la posibilidad de que el Estado logre generar bienestar en lo referente al ámbito de la educación, reconozco que tuve que vencer dos tentaciones: la primera consistía en sentarme delante de Uds., tomar el micrófono y decir: no es posible. Muchas gracias. La segunda es relatar una suerte de diagnóstico para demostrar lo anterior.

En el fondo de mi corazón atisbo que si el Estado debe generar bienestar educativo es porque puede hacerlo, así que vencí mis tentaciones, cosa que no fue fácil ya que la segunda me llevo a preparar esta conferencia de una manera absolutamente distinta. Opte por suponer, acertada o erróneamente, que todos Uds. comparten que en este momento la educación atraviesa unos de sus momentos más críticos y que para que realmente haya un cambio, que considero posible, hay que realizar algunos ajustes.

Si bien considero que la lista no es exhaustiva, creo que hay cuatro puntos fundamentales sin los cuales pensar en la generación de un proceso educativo es prácticamente imposible.

\* Profesor de la cátedra de Políticas Públicas de la Escuela de Ciencias Políticas de la UCA. Director del Colegio Los Robles.

**1. Hay que dejar de pensar que la escuela es el único agente educativo, o, al menos, de actuar como si lo fuera.**

Sea cual fuere el grado de cultura o formación que tenga una persona, comparte la equivocada idea de que la educación es responsabilidad exclusiva de la escuela. Ante la pregunta “¿cómo piensa que está la educación?”, los consultados comienzan inmediatamente a referirse a lo que consideran pertinente respecto al sistema educativo formal, sea escuela, colegio o universidad. De esta forma, suponen que la crisis educativa se arregla mejorando exclusivamente a la escuela, su infraestructura, sus recursos didácticos, la formación de sus docentes, su presupuesto, etc.

Pero la realidad indica que en la vida de un niño o joven la escuela es una parte, quizá importante pero no única, en su proceso de formación. Hay otros agentes educativos que por distintas causas, rehuyen de su responsabilidad educativa, asignándole a la escuela responsabilidades en temas en los cuales no puede hacer nada sin una tarea coordinada con los demás agentes educativos.

Permítanme un par de ejemplos: la sociedad reclama que en la escuela se enseñe a los niños a respetar a la autoridad legítimamente constituida. En esa misma sociedad reclamante, uno puede hallar un gran número de padres que llevan a su hijo a la cancha de fútbol y ante la sanción de una determinada falta en contra del equipo propio, insultan al referí (autoridad legítimamente constituida). Pero también lo insultan las personas que están a su alrededor (el resto de la tribuna) como para confirmarle al niño que no fue un error del papá sino que se trata de una costumbre social generalizada que nos lleva a respetar a la autoridad sólo cuando sanciona a nuestro favor. Si ese niño está mirando por televisión el partido de fútbol, es altamente probable que la nueva casta de relatores – hinchas - fanáticos también emita alguna opinión no muy adecuada sobre el referí, obteniendo la confirmación a través de los medios de comuni-

## ¿PUEDE EL ESTADO GENERAR BIENESTAR EN EL ÁMBITO EDUCATIVO?

cación de que no hay que respetar a la autoridad legítimamente constituida en determinados casos. En el ejemplo mencionado, familia, sociedad y medios de comunicación se “confabulan” para enseñar, a través del ejemplo habitual y negativo, una conducta distinta de la que reclaman a la escuela.

El segundo ejemplo es una pequeña investigación que realicé hace unos años: le solicité a un grupo de adolescentes de 16 ó 17 años que comentaran en sus casas y a algunos adultos de su conocimiento que su profesor (para el caso yo) había dicho en clase que no debía utilizarse el cinturón de seguridad al trasladarse en automóvil y

que deseaban saber su opinión al respecto. Luego de escuchar la respuesta debían aclararles que se trataba de una investigación y preguntarles si utilizaban habitualmente el cinturón de seguridad. Las

opiniones sobre mi afirmación fueron muy variadas en su forma pero no en su fondo: con mayor o menor vehemencia y agresividad dijeron que yo no podía decir esas cosas en clase, e incluso uno dijo que iba a ir a quejarse al Colegio. Luego de la aclaración pertinente y ante la segunda pregunta el resultado fue contundente: el 93% no utilizaba el cinturón de seguridad (aclaro que al momento de la investigación ya estaba en vigencia la ley de uso obligatorio). Pregunto: si yo dentro de mi automóvil no utilizo el cinturón de seguridad, ¿no le estoy “enseñando” a mis hijos (quizá no de palabra aunque sí de hecho) que no hay que utilizarlo? ¿No vemos en producciones nacionales de cine y televisión actores trasladándose en automóvil sin el cinturón de seguridad o hablando por celular? ¿No es esa actitud igual o peor (por el volumen de gente a la que llega) a que un docente diga en clase que no hay que utilizar cinturón? ¿Puedo exigir a la escuela que logre que mejore la educación vial en nuestro país

---

“Todavía no he tenido noticia de una provincia o municipio que propusiera un Plan de Promoción Educativa”

si la familia, la sociedad y los medios de comunicación no hacen por conseguirlo al menos lo mismo que le exigen a la escuela? Estoy seguro que no.

Este cambio de mentalidad exige que pensemos que el problema de la educación hay que solucionarlo a través de todos los agentes educativos y no exclusivamente de la escuela.

Podemos mejorar los programas de educación, tener recursos didácticos de última generación, acceso a Internet desde todas las aulas, magníficas bibliotecas, capacitar a los docentes como a los mejores del mundo, pero no vamos a lograr nada si los demás agentes educativos, al menos, no dejan de actuar en contra de lo que la misma sociedad, y por lo tanto ellos mismos, reclaman.

De esta forma, cuando hablemos de políticas educativas deberemos dejar de pensar en el Ministerio de Educación y pensar en políticas más globales, como si se tratara del Ministerio de Economía. Permítanme explicar esta idea: el Ministerio de Economía no sólo genera políticas para el comercio, la industria, el agro, el sector financiero, etc. Sus políticas afectan a todos y cada uno de los ciudadanos del país (baste como ejemplo que cualquier habitante puede ser multado por no pedir el comprobante por un gasto mayor a \$10). ¿Por qué el Ministerio de Educación debe limitarse a aplicar las leyes sobre el sistema educativo formal y no sobre todos los ciudadanos? ¿Por qué se puede sancionar a alguien que atenta contra la sociedad no pagando sus impuestos y no a alguien que atenta contra la sociedad “deseducando”? ¿o es que lo económico es más importante que lo educativo?

No saben la enorme alegría que me provocaría que así como existe una ley penal tributaria existiera una “ley penal educativa”. En una oportunidad, me he quejaba ante un directivo de un canal de televisión de ciertos programas que claramente “deseducan”, entendiendo por “deseducar” mostrar como correctas conductas que, o bien están penadas por la ley (como

## ¿PUEDE EL ESTADO GENERAR BIENESTAR EN EL ÁMBITO EDUCATIVO?

hablar por celular mientras conducen un automóvil) o bien la sociedad reclama que se erradiquen (como que en un teleteatro un grupo de pares e incluso algún adulto pondere a una adolescente de 15 años porque se quedó embarazada) y ante la respuesta con el famoso y equivocado slogan: “La televisión no existe para educar”, le pregunté si la televisión existe para pagar impuestos, porque por lo visto esto lo cumplen aunque no haya sido inventada para tal fin. Aparentemente, contribuir económicamente al beneficio social es una obligación pero contribuir con educación no solo no es un deber sino que ni siquiera hay que plantearse, o no tener ningún empacho en sostener que pueden hacer lo contrario.

Familia, escuela, sociedad y medios de comunicación tienen responsabilidades en el área educativa. El Estado debe velar por conseguir las asuman, no sólo la escuela, como lo hace en la actualidad, sino todos los agentes educativos, mediante legislaciones que apunten a generar también una sociedad, una familia o unos medios de comunicación masiva que eduquen, o al menos sancionarlos cuando “deseducan”.

### **2. La educación es una inversión y no un gasto**

Esta frase que mucho se declama, no tiene un correlato real en la sociedad. Desde el Estado que grava la educación con impuestos o la empresa que en general no apoya iniciativas educativas sin darse cuenta de que no tendrá personal capacitado para alimentarse, hasta la familia que permite que el hijo falte por cualquier motivo a la escuela.

El Estado no permite desgravar a las personas físicas los gastos que realizan en educación. Libros, pago de aranceles de educación privada, transporte escolar, útiles o lo que sea referido a la educación, tienen el mismo tratamiento impositivo que un viaje de placer a las Islas Vírgenes, pues por lo visto los consi-

dera una gasto. (perdón por el toque de humor pero los “gastos de sepelio” sí son deducibles por lo que la perspectiva impositiva me parece muy particular).

En el caso de las empresas educativas privadas, deben pagar ganancia presunta, ganancias, etc.

No parece que el Estado considere la educación una inversión. Puede que esto les suene a sutileza lingüística, -a mí me parece una señal- pero no se habla habitualmente cuando se tratan presupuestos de “Inversión educativa consolidada”, sino de “Gasto educativo consolidado”, como una suerte de acto fallido institucional.

Las empresas invierten fortunas en capacitación de su personal, pero son muy pocas las que invierten en instituciones educativas con la convicción de que este mecanismo les ahorrará costos futuros y que generará un mercado de consumidores de mayor calidad.

Y hasta los ciudadanos con hijos en edad escolar, que están más pendientes de que a sus hijos “les vaya bien en la escuela”, y menos pendientes de que aprenden (quizá el caso actual más patológico sea el de la provincia de Corrientes, donde se les dio por aprobado el año escolar a todos los alumnos con poco más de 65 días reales de clases, y prácticamente nadie solicitó que su respectivo hijo repitiera el año). El mensaje parece ser: me importa más que apruebe y no tanto que aprenda.

En muchas provincias ha habido planes de “Promoción Industrial”, por los cuales a empresas que se radican en determinados lugares se les exime de determinados impuestos, se les difieren otros, etc. Todavía no he tenido noticia de una provincia o municipio que propusiera un plan de “Promoción Educativa”, por el cual a quien quiera instalar algún establecimiento educativo de cualquier nivel se le donen terrenos fiscales, se les exima de tasas o impuestos o se les avalen créditos a tasas preferenciales como se realiza con otras actividades. Ha habido casos puntuales, pero no como una política determinada, sino

### ¿PUEDE EL ESTADO GENERAR BIENESTAR EN EL ÁMBITO EDUCATIVO?

más bien como una gracia (radicalmente distinta de una inversión) o como un hecho aislado. Y para hacer honor a la verdad, los establecimientos educativos no deben pagar ingresos brutos en ningún lugar del país.

El Estado debe variar su mentalidad entendiendo que todo lo que se invierte bien (asi como hay mal gasto puede haber mala inversión) es en beneficio del propio Estado y de la sociedad toda, y, por tanto, mejorar no sólo su presupuesto educativo sino las leyes impositivas con respecto a la inversión educativa, aunque sea emitiendo pequeñas señales como permitir que los particulares deduzcan los libros de texto de sus hijos del impuesto a las ganancias.

Las empresas deberían pensar en ayudar y exigir al sistema educativo. Sé de algunos empresarios de grandes empresas localizadas en el interior que, al no poder invertir dinero para realizar mejoras estructurales o salariales, exigiendo resultados, en las escuelas de gestión estatal de su zona, terminaron creando y financiando instituciones educativas privadas para poder satisfacer sus necesidades de personal capacitado. Creo que esto es un ejemplo imitable de entender la educación como una inversión y no como un gasto.

### 3. Hay que desburocratizar la escuela

Como en toda institución, es imprescindible que los directivos puedan abocarse a los problemas reales que padecen. Y para esto necesitan, además de capacidad y experiencia, tiempo.

Cualquiera que haya trabajado con un cargo directivo en el ámbito educativo, sabe perfectamente bien que la mayor cantidad de tiempo lo aplica a solucionar cuestiones burocráticas que poco o nada tienen que ver con la realidad escolar, restando valiosísimas horas a lo que realmente es importante.

Permítanme nuevamente una serie de ejemplos.

## FEDERICO JOHANSEN

Como sabrán, toda escuela tiene un “Supervisor Pedagógico” que debe controlar, además de los documentos oficiales, la marcha del aprendizaje. El supervisor debe visitar (y generalmente lo hace) unas tres veces por año cada escuela que tiene asignada. En los 18 años que acumulo como directivo de instituciones educativas del sistema formal, es decir, habiendo recibido no menos de 54 visitas del Supervisor o Supervisora, sólo me solicitaron una vez observar una clase, tarea que le llevó menos de \_ del tiempo que permaneció ese día en el Colegio. Para traducirlo a números: importancia de lo pedagógico 0,005%; importancia de lo burocrático 99,995 %. Quizá sería un poco más prudente que estos aspectos –burocrático y pedagógico- estuviesen más balanceados.

Lo mismo que describí a modo de ejemplo con la tarea del Supervisor, sucede en otro nivel con la tarea del directivo. Debe controlar, por ejemplo, que la persona encargada (generalmente la Secretaria Académica) confeccione el libro de “Actos Escolares”. Para los que lo desconozcan, se trata de un libro de actas en el que hay que dejar constancia sobre el desarrollo del acto de festejo de determinada fecha patria: quién dio el discurso, qué dijo, que autoridades estaban presentes, que grado o año actuó, sobre qué fue la representación, etc. Para colmo, en el caso particular de la Provincia de Buenos Aires, el acta debe ser confeccionada a mano, sin raspaduras ni enmiendas, sin saltar ninguna hoja, etc. Y debe ser firmada por todos los padres de alumnos presentes lo que, graciosamente, obliga a confeccionarla con anterioridad o a pedirle al padre que firme una hoja en blanco. ¿Cuál es la diferencia si se confecciona en acta con un procesador de textos y luego se pega el acta en el libro? ¿Cuál es la utilidad pedagógica del libro de Actos Escolares? Son preguntas que planteo desde hace años a mis Supervisores y aún no he recibido respuesta.

También en plan de ejemplo, en muchas jurisdicciones el directivo escolar debe concurrir a reuniones (diría que en pro-

## ¿PUEDE EL ESTADO GENERAR BIENESTAR EN EL ÁMBITO EDUCATIVO?

medio no menos de tres por mes) que en general duran una mañana o una tarde y que muchas veces no tienen absolutamente nada que ver con la realidad pedagógica escolar y a veces ni siquiera con la realidad burocrática: como ejemplo de ello puedo citar una reunión de casi 5 horas de duración para explicar cuál era el modo de llenar las planillas de sueldos (que por supuesto también deben ser a mano) para percibir los aportes de la provincia, cuando era directivo de una escuela no subvencionada y, por tanto, sin aportes. Cuando al empezar la reunión (de la que por supuesto, en general, no se informa el tema con anterioridad) le expliqué mi realidad al disertante, me respondió que para la provincia todas las escuelas privadas tenían el mismo tratamiento y que si me retiraba de la reunión haría que mi Supervisor me apercibiera. Increíble pero real.

No voy a leer toda, pero tengo en mi mano la reglamentación, que como pueden apreciar tiene dos carillas escritas en letra microscópica, sobre el modo de completar un diploma. Por lo visto, alguien piensa que se me va a ocurrir firmarlo con marcador dorado cruzando todo el diploma, y a la Secretaria Académica se le ocurrirá, donde dice D.N.I., consignar el grupo sanguíneo del alumno. Reconozco que con cierta curiosidad malsana una vez firmé un diploma con tinta azul en vez de negra. Para mi sorpresa, vino de vuelta con una nota firmada (con azul) por dos funcionarios que me recordaban la disposición sobre la firma de los diplomas. Desde luego que constatar si el alumno que figuraba en el diploma existía realmente, o si había aprobado todas las materias para llegar a obtenerlo, nadie lo hizo jamás.

Como último ejemplo, de una lista que acorté en la segunda revisión de esta conferencia por respeto a Uds., hace dos años que varios colegios en la provincia de Buenos Aires vienen luchando, con lo que ello implica de tiempo y papelería, para algo tan obvio como lo que voy a relatarles: al implementar la Ley Federal de Educación se incluyó la materia Inglés obligatoria-

mente de cuarto grado en adelante. Colegios donde toda la población escolar tenía obligatoriamente en contraturno hasta 12 horas de Inglés, tuvieron que agregar las famosas dos horas en el turno correspondiente a la enseñanza oficial. Pareciera ser que no importa que los alumnos aprendan inglés sino que se cumpla con la legislación, aunque no tenga ningún grado de adecuación con la realidad de algunas escuelas.

Las directoras o directores de escuelas públicas de gestión estatal más optimistas que he consultado (que he de confesar que han sido muchos) aseguran que dedican un 80% del tiempo a lo burocrático y un 20 % a lo pedagógico. Los más pesimistas ponen estos guarismos en el orden de 95% y 5%. Para ponerlo de una forma más evidente, imaginen un director técnico de un equipo de fútbol que de cada hora dedicara 12 minutos a entrenar al equipo o dar una charla técnica a sus jugadores y 48 minutos a llenar informes sobre qué hizo o hará en los próximos entrenamientos o charlas técnicas. Intuyo que los resultados deportivos del equipo en cuestión no serían muy buenos.

En este sentido creo que la solución pasa porque en cada jurisdicción alguien con mediano sentido común y una amplia experiencia al frente de instituciones educativas replantee los mecanismos de control que el Estado necesariamente debe ejercer sobre las escuelas, sean éstas de gestión estatal o privada.

El permitir que el Supervisor o el directivo dediquen un tiempo mayor a lo pedagógico es condición necesaria para que el Estado pueda producir bienestar a nivel educativo.

#### **4. Dar prestigio social al docente**

Hace unos años venía escuchando la radio mientras conducía. Estaba hablando Ruggieri, director técnico de un equipo de fútbol. Al referirse a su grupo de pertenencia decía textualmen-

## ¿PUEDE EL ESTADO GENERAR BIENESTAR EN EL ÁMBITO EDUCATIVO?

te “nosotros, los profesionales del fútbol”. Terminada la nota con Ruggieri, comenzó una con Marta Maffei, Secretaria General de Ctere: graciosamente hablaba de “nosotros, los trabajadores de la educación”.

Reconozco que muchas veces con fundamento, la sociedad se queja de los docentes que produce. La profesión docente está desprestigiada, en algunas oportunidades por nosotros mismos, los docentes, y esto produce que las generaciones de jóvenes más capaces no vean ningún atractivo en dedicarse a la docencia. Desde la cultura griega hasta nuestros días los grandes filósofos políticos han recomendado “reservar” a los más sabios para formar a la juventud, criterio que comparto plenamente, y que me parece que debería generar políticas en ese sentido que, al día de hoy, no veo que se estén implementando.

Pero para conseguir a los más capaces hay que tentarlos, no solo desde lo económico, donde puede llegar a comprenderse que los sueldos se hallan inmersos en una determinada realidad presupuestaria pero no se comprende que un ascensorista de un edificio público gane más que una maestra, sino desde lo social, donde la profesión docente sea tratada con respeto y veneración por todos los estamentos sociales.

Así, los Sindicatos deberían dejar de pelear por convenios con licencias que hacen pensar a la sociedad (en muchos casos con fundamento) que los docentes trabajamos poco, o proponer medidas de fuerza que, independientemente de su resultado político, hacen que perdamos respeto frente a la sociedad.

El Estado, sin necesidad de aumentar el presupuesto, podría hacer que se redistribuyera mejor, mejorando los salarios docentes, de modo que resultaran más atractivos que los actuales, o incluso, fomentar con medios económicos, como se ha hecho en alguna provincia, la decisión de comenzar una carrera docente.

Los padres o madres de familia deberían mantener sus opiniones negativas sobre las maestras (acertadas o no) en su fue-

ro interno o exponerlas en la institución escolar delante de los directivos, y no expresarlas a viva voz (o en algunos casos incluso por escrito) delante de sus hijos u otros padres o madres. Perdonen que me vaya de tema, pero los docentes, que nos equivocamos como cualquier hijo de vecino, tenemos una exposición permanente delante de nuestros alumnos y, por ende de sus padres. Un médico se visita una vez cada tanto, un periodista habla una o dos horas por día por radio o televisión, un mecánico nos arregla el auto de vez en cuando y no estamos presentes cuando lo hace, pero un docente actúa continuamente en público, por lo que sus posibles errores son siempre evidentes. Creo que si en mi niñez, mi madre, docente también, hubiera dicho en mi presencia la mitad de las cosas que he oído decir a alguna madre sobre la maestra de su hijo en presencia del mismo, jamás hubiera optado por abrazar esta profesión apasionante, que es la docencia.

También la sociedad como tal debería cambiar algunos criterios: resulta gracioso observar como a veces en la calle, ante un acto equivocado de algún chico, (como prender un cigarrillo en un colectivo) algún adulto le pregunta “¿de qué Colegio sos?” en vez de “¿quién es tu papá?”, como si los docentes tuvieran la culpa total de ese mal comportamiento.

Asimismo, y para ser coherente, los docentes deberíamos capacitarnos continuamente para ser verdaderos “profesionales de la educación”, y no ser considerados “trabajadores de la educación” porque improvisemos, no conozcamos tecnologías o recursos didácticos, o utilicemos nuestras capacidades para cosas distintas de lo que nuestra profesión nos exige: educar. Si así como los médicos realizan el “Juramento Hipocrático” los docentes nos comprometiéramos con una suerte de “Juramento Socrático” (por llamarlo de alguna forma), y fuéramos coherentes con él, mejoraríamos también en mucho la capacidad del Estado para brindar bienestar en el ámbito de la educación.

¿PUEDE EL ESTADO GENERAR BIENESTAR EN EL ÁMBITO EDUCATIVO?

Si bien creo que hay muchos otros temas para que el Estado realmente produzca bienestar en el ámbito educativo, considero que sin los cuatro factores que intenté describir brevemente cualquier modificación sobre el sistema, aunque lo mejore, no tendrá más que un efecto muy parcial y acotado.

# **Evaluación de la situación habitacional y de la política de vivienda desarrollada en los últimos años. Nuevos programas de vivienda.**

*Por Lydia Mabel Martínez de Jiménez\**

**C**omo ustedes seguramente recordarán, en junio de 1996 las Naciones Unidas realizó la Segunda Conferencia sobre Asentamientos Humanos llamada Hábitat II donde los países aprobaron un Plan de Acción Mundial donde se definen una serie de compromisos relativos al mejoramiento del Hábitat en general y de las condiciones de vivienda en particular. A cinco años de esa Conferencia las Naciones Unidas ha convocado a una sesión especial de su Asamblea anual a fin de examinar y evaluar la aplicación del Programa de Hábitat a nivel mundial

Ante esta convocatoria, el gobierno argentino creó la Comisión Nacional Preparatoria para la Conferencia de las Naciones Unidas Estambul + 5 coordinada por la Subsecretaría

\* Directora Nacional de Políticas Habitacionales. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda

LYDIA MABEL MARTÍNEZ DE JIMÉNEZ

de Desarrollo Urbano y Vivienda cuyos objetivos fueron examinar y evaluar la aplicación del Programa de Hábitat a nivel nacional, facilitando el debate sobre cuestiones y opciones prioritarias convocando la participación de la dirigencia política, de la comunidad académica y científica, de los sectores empresarios y de los profesionales especializados en asentamientos humanos

Como resultado del trabajo de esta Comisión se elaboró un Informe Nacional con relación al cumplimiento de las estrategias del Programa Hábitat donde se proponen medidas e iniciativas futuras

Dado que el Documento ha sido recientemente terminado, me permitiré comentarles las principales conclusiones del Informe porque constituye un diagnóstico actualizado de la situación del hábitat, de las políticas implementadas en los últimos años y de las líneas de acción que deberían ser encaradas para cumplir acabadamente con los compromisos asumidos en Hábitat II.

## **1. Síntesis de la evolución seguida a partir de Hábitat II**

Con respecto al cumplimiento de los compromisos de la Agenda Hábitat relativos al tema vivienda, la Argentina ha experimentado una evolución favorable tanto en la seguridad, en la tenencia, el acceso a la tierra, el acceso a la vivienda y el acceso a servicios básicos.

En efecto, las condiciones de tenencia registran en los últimos años una evolución levemente favorable. Mientras en 1991 el 17.6 % de los hogares presentaban situaciones de tenencia irregular, en 1997 este porcentaje ha descendido a 16.7%

En cuanto al derecho al acceso a la vivienda entre 1990 y 1998 la producción anual de viviendas financiadas con recursos del Fondo Nacional de la Vivienda experimentó un marca-

do incremento, pasando de un promedio anual de 27.000 viviendas a 53.000 viviendas anuales.

Asimismo a partir de 1996 la actual Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda viene desarrollando un **Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica** destinado a la población con niveles de ingresos por debajo de los requeridos en las Operatorias FoNaVi y cuyo propósito es fortalecer y desarrollar la organización social, productiva, tecnológica y de empleo de los miembros de los hogares y asociaciones intermedias de la población beneficiaria.

El Fondo Nacional de la Vivienda orientado mayoritariamente a la población perteneciente al segundo y tercer quintil de ingresos cuenta con fondos específicos asegurados a través de la ley, lo que ha permitido su funcionamiento continuado desde 1977.

Para la población más pobre, correspondiente al primer quintil, no existen en Argentina acciones de gran impacto, ni tampoco una política sostenida. Si bien son muy valiosos los programas destinados a los grupos pobres con focalización implementados desde 1996, no han tenido continuidad en la asignación de los fondos, verificándose una alta fluctuación en los niveles de inversión. La interesante complejidad y diversidad que admiten en su implementación se debilita por falta de un sustento financiero continuado.

A pesar del incremento de las acciones públicas en vivienda la situación habitacional de los hogares ha mejorado muy levemente. En efecto, de acuerdo con estimaciones recientes el porcentaje de hogares que padecen déficit absoluto ha descendido del 12,1% al 9,3%.

En la Argentina suele decirse que tenemos un déficit de 3.000.000 de viviendas. En realidad no es que falten 3.000.000 de viviendas sino que de acuerdo con los últimos datos censales unos 3.000.000 de hogares tienen algún problema habitacional.

De este total deben distinguirse los que padecen déficit absoluto o cuantitativo por que comparten la vivienda con otro

LYDIA MABEL MARTÍNEZ DE JIMÉNEZ

hogar (unos 500.000 hogares se encuentran en esta situación) o viven en una vivienda precaria por materiales, las llamadas viviendas irrecuperables (otros 500.000 hogares). Este es el déficit cuantitativo de viviendas que actualmente podemos estimar en alrededor de un 1.000.000 de viviendas

El resto de los hogares viven o viven en una vivienda precaria por servicios o instalaciones, no tienen baño con instalación de agua, las habitualmente llamadas viviendas recuperables (unos 1.500.000 de hogares) o viven en una vivienda buena pero que es chica para albergarlos (hogares con hacinamiento por cuarto) otros 500.000. Este es el déficit cualitativo ya que puede ser resuelto a través de una mejora o ampliación de la vivienda.

Desde 1980 el número total se mantiene casi constante pero se han producido variaciones en su composición interna: se registra un descenso de las viviendas irrecuperables y un aumento en las recuperables. Esta tendencia está directamente asociada a la acción de los autoconstructores y tiene que ver con la evolución tecnológica. Los autoconstructores construyen cada vez más con bloques de hormigón y menos con materiales de desecho.

Si bien el Censo del 2000 se ha postergado hasta el año que viene y recién podremos verificar con certeza la evolución seguida en los noventa, algunos datos que disponemos parecen verificar que esta tendencia se mantiene.

En efecto en octubre de 1997 se realizó una Encuesta de Desarrollo Social sobre una muestra de la población residente en centros urbanos mayores a 5.000 habitantes que representa el 86 % de la población total.

De acuerdo con estos datos se mantiene la tendencia descendente de las viviendas irrecuperables y el total de hogares con situaciones habitacionales deficitarias parecería no haberse incrementado.

EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN HABITACIONAL Y DE LA POLÍTICA...

Distribución porcentual de los Hogares según Situación Habitacional, 1991/1997.

SITUACIÓN HABITACIONAL	1991	1997
TOTAL	100.0 (8.927.289)	100.0 (9.812.501)
<b>HOGARES QUE PADECEN SITUACIONES DEFICITARIAS</b>	<b>35.1</b>	<b>30,3</b>
Hogares que ocupan viviendas precarias irrecuperables	7.3	4,6
Hogares que padecen hacinamiento de hogar (más de un hogar por vivienda)	4.8	4,7
<b>DÉFICIT CUANTITATIVO</b>	<b>12.1</b>	<b>9.3</b>
Hogares que padecen hacinamiento por cuarto (más de dos personas por cuarto) en viviendas no precarias	5.4	5,7
Hogares que ocupan viviendas precarias recuperables	17.6	15,3
<b>DÉFICIT CUALITATIVO</b>	<b>23.0</b>	<b>21.0</b>
<b>HOGARES NO DEFICITARIOS</b>	<b>64.9</b>	<b>69,7</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Censo Nacional de Población 1991 y Encuesta de Desarrollo Social SIEMPRO-INDEC de octubre de 1997

Esto parece a primera vista contradictorio con los numerosos informes pertenecientes a organismos oficiales nacionales e internacionales y de reconocidas organizaciones y consultoras nacionales que han dado cuenta en los últimos años de la

profundización de la pobreza, la desocupación y el deterioro general del nivel de vida de la población

Desde 1994 y en un período con inflación casi nula y con crecimiento de la economía, según cifras oficiales, de casi un 23%, la pobreza por ingresos, es decir los “nuevos pobres” que no alcanzan a una canasta de bienes y servicios básicos, creció de manera sostenida, a la par de una mayor desigualdad en la distribución de la riqueza y en un pronunciado deterioro en los ingresos de menores recursos, fruto del desempleo, la subocupación y la precarización del trabajo.

---

**“La Argentina ha experimentado una evolución favorable tanto en la seguridad en la tenencia, el acceso a la tierra, el acceso a la vivienda y el acceso a servicios básicos.”**

Puede decirse en consecuencia que en década del noventa en la Argentina ha crecido la pobreza por ingresos mientras la pobreza estructural asociada a las necesidades básicas insatisfechas se ha mantenido más o menos estable. Cabe preguntarse por cuanto tiempo podrá seguir aumentando la

pobreza por ingresos sin que este incremento se vea reflejado en un aumento de la pobreza estructural.

Con respecto al acceso al crédito, en el año 1995 se inicia un fuerte proceso de expansión del mercado inmobiliario, con importantes proyectos de inversión en construcciones, destacándose el dinamismo del segmento destinado a vivienda.

La expansión del crédito hipotecario, inexistente por varias décadas en la Argentina, ha favorecido fundamentalmente a los sectores medios con ingresos superiores a los US\$1.000

Con fondos públicos se han desarrollado en los últimos años programas de crédito para la construcción y microcréditos para el mejoramiento de viviendas destinados a población de menores recursos, con muy buenos resultados pero bajo impacto por

los escasos fondos destinados a este tipo de operatoria (menos del 5% de los recursos públicos).

En cuanto al acceso a servicios básicos el porcentaje de hogares que han accedido a dichos servicios se ha incrementado en el decenio pasado y particularmente en los últimos cinco años. A partir de la utilización de créditos internacionales (BID y BIRF) para la extensión de redes de agua y cloacas en centros urbanos y la creciente privatización de esos servicios, se observa un avance apreciable en los niveles de cobertura de la población.

A pesar de una mejor situación general existen marcadas diferencias de acuerdo con las características del barrio donde se localiza la vivienda. En efecto, mientras en los barrios sin problemas urbanos casi el 100% de los hogares cuenta con red eléctrica, alumbrado público y recolección diaria de residuos y alrededor del 80% con las otras redes y servicios urbanos considerados, en los barrios con problemas urbanos y en las villas y asentamientos irregulares con excepción de la red eléctrica, los valores de cobertura son mucho menores, presentando niveles críticos en la red cloacal (22,4%) y los desagües pluviales entubados (13,4%) o la red de gas (17,3%).

Asimismo, la privatización de las empresas de servicios trajo aparejada algunas dificultades para los sectores de menores recursos, tanto por el encarecimiento de los niveles tarifarios, como por la menor rentabilidad para la cobertura de servicios en las zonas donde dicha población se localiza.

A pesar de los avances registrados, no se percibe aún en la sociedad una conciencia social ni política que enfoque el hábitat como un problema que implique a todos. La urgencia e importancia del tema requiere que deba entenderse esta gran perspectiva, orientándose en particular a los más pobres y los excluidos, sin que esto signifique generar una nueva segmentación sino responder a las nuevas urgencias.

Los obstáculos encontrados para avanzar más rápidamente en los procesos de la regularización dominial están por una parte

relacionados con la legislación vigente, en muchos casos con mecanismos de procedimiento complicados y por la otra con la insuficiencia de los fondos presupuestarios afectados. En consecuencia, son necesarias simplificaciones legislativas y de procedimientos y la incorporación de mayores recursos para el desarrollo de programas tendientes a mejorar no sólo la situación legal de tenencia, sino las condiciones de calidad urbana que poseen los actuales asentamientos precarios.

La promoción del acceso a una vivienda adecuada en la Argentina es un derecho constitucional. Los obstáculos para garantizarlo efectivamente estriban tanto en el monto de los recursos afectados como en la forma en que estos han sido utilizados.

Asimismo, casi toda la acción pública estuvo dirigida a la construcción de vivienda completa y son muy pocas las acciones encaminadas al mejoramiento del parque existente cuando, de acuerdo con las estadísticas disponibles, los dos tercios de los hogares con problemas habitacionales los resolverían a través de refacciones, completamiento o ampliaciones de la vivienda que actualmente ocupan.

En cuanto al acceso al crédito, si bien se ha desarrollado un mercado de créditos para la vivienda que ha llegado a estar en condiciones de atender la demanda generada por los hogares con ingresos de nivel medio, resulta necesario mejorar el funcionamiento del mercado a través de la ampliación de su cobertura, a fin de que el Estado pueda focalizar su acción en aquellos sectores que por sus condiciones socioeconómicas no pueden acceder al mercado y requieren distintas gamas de subsidio.

## **2. Acciones futuras**

En función de la evolución seguida y las debilidades y obstáculos señalados, las acciones prioritarias que la Comisión recomienda encarar son las siguientes:

## EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN HABITACIONAL Y DE LA POLÍTICA...

- **Incrementar las acciones de regularización dominial** en los asentamientos urbanos incorporando modificaciones al marco legal vigente a fin de simplificar los esquemas de procedimiento para facilitar la regularización dominial y desarrollando programas que incluyan acciones de mejoramiento urbano y habitacional.
- **Incrementar la eficiencia y eficacia de los programas habitacionales financiados con fondos públicos** promoviendo:
  - **La descentralización de la política de vivienda hacia los niveles de gobierno provincial y local.** Para ello es necesario reforzar el apoyo en capacitación, en los diferentes niveles de gestión que incorpore innovaciones metodológicas y tecnológicas, para que el enfoque convierta la vivienda en un proceso social mediante la participación activa de Organizaciones de Base y familias destinatarias.
  - **La participación creciente de las organizaciones de la sociedad civil.** Por sociedad civil no sólo se incluye a los grupos destinatarios de las acciones para que tengan un rol activo en la definición, localización y ejecución de sus propias soluciones habitacionales, sino a los diferentes actores involucrados en la gestión habitacional: organizaciones empresarias, sindicales, organizaciones no gubernamentales de apoyo técnico, organizaciones de base, etc
  - **La disminución de los costos de las unidades construidas** a fin de aumentar la producción anual de viviendas y permitir el acceso a la población con menor capacidad económica, garantizando estándares mínimos de calidad.
  - **La diversificación de las propuestas de soluciones habitacionales.** En efecto, si bien las dos terceras partes de los hogares que tienen problemas habitacionales lo resolverían ampliando, refaccionando y/o completando su

vivienda, cuando se analiza la oferta se comprueba que sólo el 5 % corresponde a créditos para atender requerimientos de este tipo.

- ▶ **El desarrollo de una política habitacional para los sectores más pobres de la población** Las acciones de vivienda para estos sectores deben enmarcarse en una política sostenida y sostenible en el tiempo, con los marcos legales necesarios a fin de asegurar la disponibilidad continuada de recursos presupuestarios.
- **Mejorar el funcionamiento del mercado** a través de la ampliación de su cobertura reduciendo los ingresos mínimos requeridos para acceder a préstamos del sector financiero, a fin de que la acción del Estado pueda focalizarse a través de los programas de vivienda de interés social exclusivamente en los hogares de nivel socioeconómico bajo. Para lograrlo no sólo se requiere un abaratamiento de los créditos sino que el mercado ofrezca viviendas de menores costos.

Con el objeto de resolver las deficiencias de la política instrumentada y atender a las líneas prioritarias propuestas, la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano se encuentra actualmente abocada a desarrollar un programa orientado a reducir los costos de las unidades construidas a fin de aumentar la producción y permitir el acceso de la población con menor capacidad económica y un programa destinado a aumentar la cobertura del mercado de crédito mediante el subsidio a las tasas de interés con fondos públicos permitiendo la incorporación al mercado de sectores de ingresos medio-bajo.

En el primer caso, la Subsecretaría está consensuando con los organismos provinciales de vivienda la adopción de un prototipo de vivienda en los proyectos financiados con recursos FONAVI cuyo costo de construcción no supere los \$ 9.000. En

este costo no se incluye el costo del terreno ni de la infraestructura. Asimismo se prevé una cuota máxima de amortización de \$25 en un plazo de 30 años. A la fecha han iniciado proyectos de este tipo las provincias de Chaco, Chubut, Entre Ríos, La Rioja, Neuquén, San Juan y Santiago del Estero

En el segundo, denominado Programa de Financiamiento para la Construcción y Adquisición de Viviendas, se propone un mecanismo alternativo y complementario del utilizado habitualmente con recursos FONAVI por parte de los gobiernos provinciales. La idea básica de la operatoria es que las provincias, sin perder la administración y capacidad operativa otorgada en la concreción de su política habitacional, puedan acceder a mayores posibilidades de financiamiento, multiplicando así la cantidad de soluciones habitacionales disponibles.

Las viviendas que se pretende construir están ubicadas dentro del orden de precios de hasta \$25.000 y una cuota de alrededor de \$ 170

Los aspectos financieros de construcción y financiación a los adjudicatarios se implementarán en dos etapas:

\* Fideicomiso para el financiamiento de la construcción: este fideicomiso contará con el aporte por parte de los organismos provinciales de los terrenos, el compromiso de preventa mínima de las viviendas de cada proyecto y la garantía de colocar el 100% de las viviendas al término de las obras. Aporta además el proyecto de la obra, los gastos de licitación y los derechos sobre las mejoras que se incorporen. El Fondo Fiduciario creado para esta primera etapa se constituye con fondos provistos por el Banco Nación y entidades bancarias que participen. Una vez concluida la etapa de construcción, las viviendas terminadas pasan al dominio de los Institutos Provinciales de las Vivienda quienes se comprometen a transferirlas al Segundo Fondo Fiduciario que se crea para financiar al adquirente final de la vivienda.

LYDIA MABEL MARTÍNEZ DE JIMÉNEZ

\* Fideicomiso para el financiamiento de la adquisición de la vivienda. Tiene por objeto financiar el 100% de la adquisición de la vivienda. Se constituye con aportes de los organismos provinciales destinados a cubrir el 25% del valor de compra como subsidio a la demanda a través de las tasas de interés y con aportes del Banco Nación y entidades bancarias que participen para financiar el 75% del valor de compra. Los adquirentes constituirán hipoteca sobre la vivienda a favor de los organismos provinciales de vivienda quienes las incorporarán a este segundo Fideicomiso para posibilitar su securitización.

A la fecha han firmado convenio de adhesión a este programa las provincias de Catamarca, Cahco, Chubut, Entre Ríos, Jujuy, Mendoza, Misiones, Neuquén y Tierra del Fuego

Finalmente se han iniciado las negociaciones con el BID para desarrollar un Programa de Vivienda y Reactivación Económica con los siguientes los siguientes componentes:

- Subsidio directo a la demanda individual de vivienda nueva: el valor del subsidio estará dentro de un rango del 20 al 30 % del valor total de la vivienda, el cual se estima entre \$ 20.000 y \$ 35.000, para viviendas entre 35 y 65 m<sup>2</sup>. El subsidio se entregará mediante un “voucher” en el momento de la escrituración del inmueble. Las familias elegibles deberán contar con un ingreso mensual de entre \$ 700 y \$ 1.200 y un monto de ahorro mínimo, pudiendo de este modo acceder a un crédito bancario aquellas familias situadas en el escalón inmediato inferior a las que hoy acceden.
- Financiamiento de soluciones habitacionales a la demanda organizadas: las entidades de la sociedad civil organizaran grupos de familias elegibles, canalizando la demanda de soluciones habitacionales. Las viviendas tendrán una superficie del orden de los 30 m<sup>2</sup> y un costo no superior \$ 9.000. El componente contempla también los costos del

## EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN HABITACIONAL Y DE LA POLÍTICA...

completamiento de infraestructura así como los de la escrituración a favor de las familias beneficiarias.

Las organizaciones de la sociedad civil desarrollaran los proyectos a financiar, aplicando también los criterios de selección de beneficiarios, participando en el seguimiento de la ejecución de las obras y en la asistencia a las familias. El grupo interesado deberá contar con un proyecto y terreno propio, el que podrá ser provisto por el municipio, quien gestionara la operación.

La inversión total del Programa será de US\$400 millones de los cuales US\$ 180 millones serán aportes del BID, US\$ 65 millones aportes del Gobierno Nacional y US\$ 155 millones del sector privado.

# La situación del sector vivienda en la República Argentina

Por Antonio Lorenzo Viola\*

## Introducción

**A**ntes que nada, deseo agradecer en nombre de la Cámara Argentina de la Construcción y en particular de su Presidente el mg. Eduardo Baglieto, el habernos invitado para exponer desde el punto de vista del sector empresario cuál es la situación por la que atraviesa el sector de construcción de viviendas e infraestructura en la República Argentina.

Voy a abordar inicialmente el tema desde la óptica de la construcción de viviendas en forma masiva, por la incidencia que la misma tiene o mejor dicho ha tenido dentro de la economía global del País.

No existen dudas sobre la importancia que desde el punto de vista social tiene la vivienda, más en un país cuyo déficit habitacional (según datos de la Subsecretaría de Viviendas) supera las 3.050.000 de unidades, y con una imperiosa necesidad de impulsar su desarrollo tanto en este sector, como en el de su

\* Presidente de la Comisión de Vivienda de la Cámara Argentina de la Construcción.

ANTONIO LORENZO VIOLA

infraestructura física, los que sin lugar a dudas, van tomados de la mano, ya que la urbanización, la provisión de energía, gas, agua, etc. y la vivienda en si misma, trae aparejada mejores condiciones para la salubridad de la población, la seguridad, la infraestructura educacional, etc.

Pero también es necesario ver el impulso que puede significar para el desarrollo general del país, la implementación de un plan masivo de construcción de viviendas, habida cuenta de su conocido efecto multiplicador por las industrias conexas ligadas a la misma, y por el hecho de que es impensable sin un plan de estas características, solucionar un problema dominante de nuestra economía y a nuestra sociedad, como lo es el creciente desempleo, que es un problema que nos afecta a todos, ya que sería un grave error pensar que el mismo es solo de los desocupados, también lo es de los que ya no buscan trabajo, de los que por lograr un magro sustento aceptan cualquier condición, destruyendo así su autoestima y lo que termina al final minando nuestras reservas sociales.

La inversión del Sector Público en la construcción de viviendas ha sufrido los abatares de la economía del país pero ha venido sistemáticamente cayendo desde los años 1951/2 en que su relación con el Producto Bruto Interno era de 5,9 %, al 0,3 % cifra con la que se mantiene en los últimos diez años. Tal situación, (y de acuerdo a datos facilitados por la Subsecretaría de Vivienda), nos ha llevado al déficit a que hacia referencia recientemente, donde se incluyen unas 500.000 unidades irrecuperables, más de 1.650.000 con serios deterioros estructurales o con un alto grado de precariedad y más de 900.000 familias que viven en un inaceptable nivel de hacinamiento. Si consideramos las cifras del Censo Nacional de Hogares que estima una existencia en el orden de 9,3 millones, el déficit abarca entonces a 1/3 de los hogares argentinos, pero también debe tenerse en cuenta que este porcentaje afecta mucho mas a unas provincias que ha otras.

### Aporte del sector público

El gasto social que se lleva adelante desde el Estado para la construcción de viviendas, esta canalizado a través de Fondo Nacional de la Vivienda (Fo.Na.Vi.), y otros de menor cuantía que se manejan desde distintas áreas, tanto del Gobierno Nacional, como así también de los Gobiernos Provinciales.

Podemos hacer una pequeña reseña histórica de la normativa que rige el mismo: en el año 1972 mediante la Ley 19.929 se crea un Fondo, con los ingresos provenientes del 1,5 % de la venta del ganado (Ley 19.876), un gravamen para los impuestos urbanos de ese año, y el 2,5 % de la nómina salarial a cargo del Empleador (Ley 19.892).

---

“La inversión pública en la construcción de viviendas ha sufrido los avatares de la economía del país”

Recién en el año 1977 con la sanción de la Ley 21.581, aparece el FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA como actualmente lo conocemos. En su artículo 4 se resaltaba su objetivo de construir viviendas para familias de escasos recursos, la ejecución de obras de urbanización, las obras de infraestructura que fueran necesarias para su cometido, los equipamientos comunitarios, etc. Estaba integrado por el 5% de los aportes patronales, por el 20 % del aporte de los autónomos y el recupero de las inversiones (Ley 19.929).

En el año 1991 con la Ley 23.966 se elimina el aporte patronal, se pone en vigencia el sistema de reparto entre la Nación y las provincias, y el Fondo Nacional de la Vivienda. En la actualidad rige la Ley 24.464 y sus modificatorias Ley 23.966 y 24.698, las que están en el Congreso de la Nación en proceso de renovación.

### **Análisis de la caída de la recaudación a través del tiempo**

La Ley 21.581 del año 1977 tenía como objetivo paliar el déficit habitacional a partir de fondos provenientes de la masa salarial. Si esta legislación hubiera continuado vigente en la actualidad, el aporte correspondiente al FONAVI sería del orden de los 2.250 millones, es decir, casi tres veces superior a lo que actualmente se realiza por transferencias automáticas.

Posteriormente, la Ley 23.966 del año 1992 modifica este concepto y establece que la recaudación se realice a través del gravado a los combustibles, como ser la nafta, el kerosene, gas oil, solventes, etc., pero exceptuando a los combustibles destinados a la producción de energía tal como lo preceptúa en sus arts. 4 y 5, y autorizando al P.E.N. a incorporar nuevos productos, como así también a incrementar o disminuir los porcentajes de aplicación en un 25 % más y hasta un 8 % menos. Además, entre los años 1991 al 1998 se adicionó el consumo de G.N.C.

Luego se introdujeron una serie de modificaciones a la normativa de las que vale citar el Decreto de necesidad y urgencia del P.E.N. Nro. 2.021 que excluye en su art. 4 al gas oil, al kerosene, gas natural, etc., dejando solamente a las naftas, con lo que se reciente notablemente la base imponible, pero más aún se reduce la participación del FONAVI en el reparto del impuesto de un 42 % a un 36,12 %.

Con posterioridad hay una serie de modificaciones como ser las Leyes 24.698 y 24.699 que vuelven a corregir el monto de los impuestos a liquidar e incorpora otra vez el gas oil y el G.N.C. pero dispone que todo lo producido por estas imposiciones pasen a integrar el Sistema de Jubilación y Pensiones, y termina repartiendo el fondo de la siguiente manera: 19,75% para la Nación, 19,72% para las provincias, 32% para los jubilados y el 28,53 % para el FONAVI.

Finalmente, en la actualidad rige el Art. 32 de la Ley 23.966 que fija un piso de distribución para las provincias de

## LA SITUACIÓN DEL SECTOR VIVIENDA EN LA ARGENTINA

\$75.000.000.- que en caso de que la percepción fuera menor se garantiza con los fondos del Tesoro Nacional. Tal metodología fue receptada por la Ley 24.464, que es la que actualmente se halla en vigencia.

### **Evolución de los últimos siete años**

#### 1.- Transferencia de los fondos y de los ingresos

En este punto, lo más importante que puede observarse el crecimiento sostenido del recupero de las cuotas por parte de los IPV, la que llega a un 72 % en el período considerado, es decir, más de un 10 % anual. También es importante el incremento del apoyo de las provincias a los Planes de Vivienda que como puede verse es del orden del 200 %. Asimismo, se manifiesta por garantía quedo un saldo pendiente en el año 1999 el que será pagada recién en el año 2001.

#### 2.- Aumento de los ingresos por el recupero

Se puede observar un incremento de la facturación en los últimos siete años del 154%, lo que en parte se debe a la regularización de los dominios. Los montos cobrados también crecieron en un 114 % por esta misma razón y por la privatización de las cobranzas.

#### 3.- Aumento de la inversión en obras

Los montos invertidos en obras crecieron en los últimos siete años el 78 %.

## ANTONIO LORENZO VIOLA

### 4.- Aumento de los gastos de funcionamiento

Se produjo un aumento sostenido de los gastos de funcionamiento los que están en este momento en el orden del 10 % y se esta tratando de reducirlos.

### 5.- Resumen final de los ingresos y los egresos

Las transferencias hasta el año 1998 se mantuvieron constantes disminuyendo en el año 1999, y su promedio fue de \$870 millones. Los ingresos totales se incrementaron por el aporte de las provincias y su promedio fue de \$1.272 millones, también creció la inversión en obras y es superior a las transferencias recibidas en un 21%.

El egreso total creció también por el incremento de los gastos de funcionamiento y otros gastos pero se mantuvo constante la diferencia entre las obras realizadas y los gastos siendo el promedio anual de \$1.230 millones.

### 6.- Viviendas terminadas y viviendas en ejecución

El numero de viviendas terminadas en el período creció a un ritmo del 6% anual, es decir, un 35% en el curso de los siete años. El número de viviendas en ejecución se mantuvo prácticamente constante durante el periodo.

### 7.- Calidad de la construcción de las viviendas

De las viviendas que actualmente se hallan en ejecución, el 85 % tienen terminación entre "Muy Buena" y "Buena", situación esta que creció con respecto al año 1994 en el que tal porcentaje estaba en el 77,96.

### Conclusiones

La relevancia del sistema constituido por el Fondo Nacional de la Vivienda, tanto del punto de vista sectorial cuanto desde la óptica del cumplimiento del rol social que desde el sector público pretende cubrirse y para el cual fuera creado, hacen imprescindible su supervivencia, y esta es una postura irrenunciable de la Cámara que represento.

La existencia de este y otros Fondos llamados Específicos, como ser el Fondo Vial Federal, el Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior, etc. han mantenido vigente la Obra Pública y han permitido el desarrollo armónico del país en su conjunto. En el interior, y más aún en las provincias pobres donde las grandes obras de infraestructura tardan en llegar, donde la concesión de servicios y la construcción de rutas por el sistema de peajes son aún una utopía, estos son la única realidad, por lo que –desde nuestra óptica– vemos los mismos no como Gasto Público (como algunos economistas pretenden), sino como una inversión, no sólo desde el punto de vista económico sino fundamentalmente social.

Las perspectivas de recuperación del sector vivienda y de la Obra Pública en general, depende de la aprobación e implementación de los planes que actualmente se pretende poner en marcha desde el Gobierno Nacional y de los Gobiernos Provinciales, pero si esto se concreta, recién serán factibles a partir del año que viene, en la medida de que se encuentre solución a los detalles que todavía se encuentran en discusión y se disponga de su financiamiento, para lo que es necesario que desaparezca la incertidumbre en lo que los mismos están sumidos, y se consigan fondos genuinos para su concreción.

La caída del índice Sintético de la Actividad de la Construcción, ha sido del 10,8 % con respecto a igual período de 1999, no obstante ello, los montos correspondientes a las transferencias FONAVI se están cumpliendo de acuerdo al piso estableci-

ANTONIO LORENZO VIOLA

do en el Acuerdo Fiscal Federal que son los \$75 millones de piso a que hacíamos referencia, que ha decir verdad, también siempre fueron techo. Pero también debe tenerse en cuenta que en el Acuerdo firmado entre el P.E.N. y los gobernadores en diciembre del año 1999, se autorizó a la provincias a utilizar hasta un 50% de las transferencias recibidas a través de los Fondos Específicos para financiar gastos corrientes.

Finalmente debo decir que considero a mi criterio, que la situación en este momento para el sector es muy difícil, que si los esfuerzos que se hacen ,desde el Gobierno Nacional para el pago de los compromisos de la deuda externa, para disminuir el riesgo País, para acomodar el déficit fiscal, adecuar la tasas de interés de los prestamos especialmente al sector productivo, etc , y para solucionar crisis política en que nos hallamos sumergidos, es de esperar si esto no se cumple no habrá reactivación.

# Asociación Civil COVIMA

*Por Julio Cesar Guido*

## **Historia**

Dos fuertes motivaciones en el orden personal y comunitario provocan la movilización de voluntades alrededor de una idea, contribuir en aliviar el cada vez mas urgente clamor: “el techo”.

La vivienda, el lugar natural que se debe a sí misma; la primera célula social: la familia.

Desde una guardería en el año 1983, se detectó, que mientras se atendía al hijo, se ayudaba a la mujer a proveer ingresos. Estaba presente la carencia de viviendas, desalojos permanentes, refugios temporarios en hogares de tránsito, ingreso y tomas de casa desocupadas, producía en la familias inestabilidad e inseguridad en el diario vivir.

En 1986 en los salones de la Parroquia San Carlos se comenzaron a reunir voluntarios, docentes, arquitectos, abogados, periodistas, trabajadoras sociales y estudiantes universitarios.

Encontraron un canal para encauzar inquietudes: el servicio al prójimo careciente y su habilidad personal. Se organizaron como Asociación Civil sin fines de lucro, con miembros ejecutivos que trabajan ad-honorem.

## **Misión - objetivos**

Convencimiento del intercambio mutuo entre los “ayudados” y los que “ayudan” para mancomunar esfuerzos en pro de ac-

## JULIO CESAR GUIDO

ceder a unavivienda digna. A pesar de las dificultades nos agrupa y empuja la pasión y el entusiasmo de servir.

### **Algunos logros**

1. Remodelación de guardería, en la Parroquia San Carlos y Basílica María Auxiliadora.
2. Proyecto del Barrio para 22 viviendas proyectadas para el sistema de autoconstrucción.
3. Proyecto de la vivienda Tipología 1 y 2 , para el Barrio de 468 viviendas, en la Provincia de Buenos Aires (en construcción), mediante el sistema de lotes y servicios. Este sistema ofrece al adjudicatario de la parcela agua potable y energía eléctrica al pie de la misma.
4. Ayuda mínima monetaria (teniendo en cuenta el flujo de donaciones), técnica y legal, hacia las familias carenciadas.

### **Proyecto propuesto**

En ejecución un Centro Comunitario y Capilla en Provincia de Buenos Aires para la educación primaria en horas nocturnas para personas mayores, con catequesis para niños y adultos.

Hogar de tránsito en Ciudad de Buenos Aires para familias “sin techo”, hasta la derivación al barrio en ejecución.

### **A quién servirá**

Toda nuestra obra sirve a la familia de bajos recursos “carenciados” con tres o más hijos, que formen pareja estable y que posea trabajo el jefe de familia.

## ASOCIACIÓN CIVIL COVIMA

### **Cuándo se llevaría a cabo**

El Centro Comunitario y Capilla está en construcción con dificultades en el avance de obra por carecer de recursos constantes de la comunidad de vecinos del lugar.

El hogar de tránsito depende de la compra de un terreno en la Ciudad de Buenos Aires construyéndolo desde el inicio o adquirir un galpón, depósito o casa amplia para remodelar construyendo el “hábitat” para familias, con la mínima expresión de confort.

### **Emprendimientos realizados y en ejecución**

1. Proyecto de un barrio de veintidos (22) viviendas realizadas por un plan de autoconstrucción y ayuda mutua. Thames esquina Don Bosco , San Justo.
2. Estudio de factibilidad y remodelación de un inmueble para la construcción de talleres de enseñanza a mujeres carenciadas. Calle Yapeyú y Av. Hipólito Yrigoyen. Propietario: Colegio María Auxiliadora de Almagro. Comitente: Asociación Damas Salesianas.
3. Remodelación de la Guardería. Etapa 1 - Etapa 2. Quintino Bocayuva 144 Ciudad de Buenos Aires. Parroquia San Carlos y Basílica María Auxiliadora. Guardería Mamá Margarita.
4. Ayuda monetaria a necesitados para la terminación de sus viviendas, con reintegros sin interés, según sus posibilidades . El dinero que se entrega en préstamo debe reintegrarse para así poder ayudar a otra familia que así lo requiera.
5. Asesoramiento legal y técnico, en la Ciudad de Buenos Aires, hacia las familias carenciadas que habitan en las “casas tomadas”.

JULIO CESAR GUIDO

6. Proyecto del Centro Comunitario y Capilla San Juan Bosco. Barrio de San Alberto. Isidro Casanova. Provincia de Buenos Aires. En construcción.  
Solicitud de subsidio a ADVENIAT, en el año 1999.  
Propietario: Obispado de San Justo.  
Comitente: Institución Salesiana.
7. Proyecto de un Barrio para cuatrocientas sesenta y ocho (468) viviendas unifamiliares, Tipología 1 y 2, capilla, dispensario, guardería, centro comunitario, polideportivo, centro comercial. Plan de autoconstrucción por el sistema de lotes y servicios. Con la realización de la documentación de obra. Barrio Monseñor Vernazza km. 41,5 Ruta Nacional n° 3 Virrey del Pino. Partido de La Matanza . Provincia de Buenos Aires. En construcción.
  - COVIMA realizó el proyecto de dicho barrio por invitación de la Asociación Civil María Madre del Pueblo.
  - El trabajo se encaró de la siguiente manera: Asociación María Madre del Pueblo adquirió los terrenos, efectuó trabajos de infraestructura y formó los grupos de familias con hijos menores e ingresos bajos.
  - COVIMA: proyectó el diseño urbanístico del barrio, gestionó el pedido de cambio de zonificación del terreno, la aptitud hidráulica del mismo, diseñó la gruta Virgen de Luján, y confeccionó la documentación de obra para la vivienda tipología 1 y 2.
  - Compromiso de los pobladores: pago durante tres (3) años del lote 10 x 20 mts., construir en ese plazo 35 metros cuadrados básicos y proveer la documentación necesaria para que se escriture esa vivienda.
  - Intervención de las familias: elección del prototipo de vivienda y sujetarse a la autoconstrucción de la misma con asesoramiento técnico.
  - Organización de los barrios en Cooperativas en las que participan todos los titulares de los lotes para cuidar,

## ASOCIACIÓN CIVIL COVIMA

mejorar los servicios comunitarios comenzando por la iluminación de las calles, construcción de veredas, centro comunitario, etc.

- En la actualidad las tareas de infraestructura se han realizado en su totalidad, faltando solamente la forestación.
- Aunque el Barrio tiene 480 lotes, a setiembre de 2000 se han entregado 350 de los mismos y ya se encuentran viviendo 250 familias, el resto está realizando las primeras mejoras para mudarse, mientras que 30 están viviendo en precario.
- Dada la difícil situación laboral por la que atraviesa nuestro país y que afecta muy especialmente a los sectores pobres de nuestra sociedad, se ha visto que es indispensable el apoyo en materiales a estas familias, ya que carecen de los elementos para cumplir con las pautas establecidas debiéndoseles prolongar los plazos.
- También vemos que en el caso de mujeres Jefas de Familia o con menores con discapacidad a su cargo, les es imposible comprar materiales.
- Se han conformado varias subcomisiones; para el cuidado del centro comunitario, para la enseñanza de manualidades, de fomento para la construcción de la iglesia, ropero comunitario y una incipiente para el armado de una biblioteca barrial.
- Asimismo se está capacitando a los delegados en organización y toma de decisiones, para la gestión de recursos y posteriormente su administración, control y rendición-evaluación.

**Creemos que con la ayuda de Dios Padre, que cuida muy especialmente de sus hijos más pequeños podremos en conjunto “construir nuestra casa en la tierra, mientras hacemos la del Cielo” (Padre J. Vernazza)**

JULIO CESAR GUIDO

### **Caracterización socio poblacional del Barrio**

La vivienda es fundamentalmente un bien que se valora cuando se tiene hijos ya que en otras circunstancias la capacidad de adaptación a situaciones precarias es mayor. Por ello, se destinó este barrio a familias con hijos menores.

Se trata de grupos de familias jóvenes con tres hijos de promedio. Proviene de situaciones habitacionales distintas pero todos buscan un cambio en su situación de vida cotidiana.

Algunos son desalojados de "casas tomadas" de la Capital Federal, otros provienen de villas de emergencias, otros se suman porque compartían la casa con la familia de los padres o de algún otro familiar, en condiciones de hacinamiento.

Es un sector social que no encuentra las condiciones para reproducirse a sí mismo como tal. Están excluidos de la posibilidad de alcanzar un hábitat digno, condición que sí había alcanzado la generación anterior.

Una buena parte del barrio se formó con aquellas familias que eran inquilinos y vieron descender tanto sus ingresos que tuvieron que abandonar su condición de tales.

Casi el 70% de las familias vivían en La Matanza antes de trasladarse al barrio. El segundo grupo lo constituyen quienes provienen de la Capital Federal y por último de otros partidos del Gran Buenos Aires.

### **Edad**

Es una población muy joven y en constante crecimiento. Los niños constituyen el grupo de mayor importancia, le sigue el de los adolescentes y adultos.

El grupo de menor importancia son los mayores de 50 años, en una población que casi no tiene ancianos.

## ASOCIACIÓN CIVIL COVIMA

### **Hogares**

Se componen fundamentalmente de parejas jóvenes con hijos pequeños. Son de menor proporción aquellos grupos familiares a donde suman otros familiares o parientes.

La mayor proporción de Jefes de Hogar son varones, pero hay también mujeres Jefas de Hogar frecuentemente mayores de 30 años.

### **Lugar de procedencia**

Un gran porcentaje no son nacidos en Buenos Aires. Se trata de una población migrante de distintas Provincias, especialmente del norte argentino.

Incluso aquellos oriundos de Buenos Aires más de la mitad son hijos de personas nacidas en el interior del país.

Hay algunos extranjeros que en su mayoría provienen de países limitrofes.

### **Escolaridad**

La mayor parte de los Jefes de Hogar cursaron estudios primarios completos.

### **Ocupación**

La ocupación plena, un empleo estable, constituye una situación poco frecuente.

Generalmente hay más de una persona ocupada en el grupo familiar porque los aportes de una sola resultan insuficientes. Hay mucha subocupación la que incluye: trabajadores ocasionales, changarines, vendedores ambulantes, empleadas domésticas, etc.

### **Base social**

Este aspecto debe ser analizado desde distintas miradas: por un lado se da el deterioro de las condiciones de vida de sectores a los cuales ya se calificaba como pobres. Por otro el pasaje de sectores a los cuales nos referíamos como clase media, a engrosar el conjunto de los pobres.

Esto está íntimamente relacionado con la problemática del empleo (desempleo, subempleo, etc.) y la modificación de la estructura social (cuando alguien pierden su empleo deja de ser obrero, empleado y cambia su condición social).

A la vez existe un deterioro de la “cobertura social”, el Estado deja de asistir y se produce la imposibilidad de acceder a la salud, educación, vivienda, urbanismo, etc.

El proceso es triple: desalojos compulsivos, deterioro del salario y desaparición de planes de vivienda destinados a los de menores ingresos. Es un proceso de marginación creciente.

Ante esto la conformación de barrios como el que nos ocupa supone intrínsecamente la idea del progreso. Hay un deseo común de vivir en un “barrio digno”.

La base social es heterogénea, aquellos que tienen una vivienda confortable conocen el riesgo presente en el proceso de marginación que los amenaza (le tienen miedo a la villa). El que viene de la villa de emergencia por su relación con un medio hostil posee un manejo de la agresividad también necesario para sobrevivir y enfrentar condiciones adversas que también se dan en el barrio.

El barrio es un proyecto, desde una base social heterogénea se construye un proyecto utópico en común. La posterior conformación de una cooperativa promueve que los bienes comunes del barrio se defiendan en un marco de conocimiento y confianza.

Permitir el acceso a una vivienda es “poner de pie a una persona”. Esto se visualiza claramente en la transmisión del senti-

## ASOCIACIÓN CIVIL COVIMA

miento de dignidad de los padres hacia los hijos -hay una estrecha asociación entre escolaridad y tenencia de vivienda - y a su vez el hecho de enviar a los hijos a la Escuela retroalimenta el progreso personal de los padres.

También existe una fuerte relación entre las oportunidades de obtener trabajo y la posesión de una vivienda. Se mejoran las oportunidades aún por el mero hecho de tener una dirección que brindar en las entrevistas en busca de trabajo.

Solo nos queda agregar y a mero título de recuerdo para todos, las palabras del Santo Padre en la encíclica "*Centesimus Annus*" capítulo VI, "El amor por los hombres y en primer lugar , por el pobre, en el que la Iglesia ve a Cristo, se concreta en la promoción de la justicia".

Hoy más que nunca la Iglesia es consiente de que su mensaje social se hará creíble por el "testimonio de las obras" antes que por su coherencia y lógica interna.

A este respecto no podemos limitarnos a recordar el deber de caridad, esto es, el deber de ayudar con lo propio "superfluo" y a veces, incluso con lo propio "necesario" para dar al pobre lo indispensable para vivir.

# Relación entre administración y ONG's en el tratamiento de menores en conflicto con la ley penal

Por Ricardo D. Pato\*

**S**iempre he considerado que para hablar de estos temas (como de tantos otros) hay que, por lo menos, tener algún tipo de experiencia, bien desde las ONG's o bien desde los establecimientos públicos de atención a menores.

Mi contacto con esta realidad fue, primero, en un programa de calle del CNMyF. Luego como Sub Director del Instituto "Dr. GREGORIO ÁRAOS ALFARO I", más tarde como ayudante de Dirección del Instituto "Dr. MANUEL ROCCA".

La experiencia hasta aquí, me permite concluir desde un punto de vista "no científico" (por calificarlo de alguna manera), que las ONG's. son un fracaso: **los chicos que allí derivamos regresan al círculo del delito por el cual ingresaron.**

Pero también tuve oportunidad de pasar por una ONG's, que si bien no atendía estas problemáticas, si estaba y está, cruzada por las mismas dificultades que el conjunto.

Ahora me toca ver la problemática desde el Departamento de Investigación del mismo CONSEJO del MENOR. Esto me brin-

\* Coordinador de Cooperación del Servicio UNCIÓN.

RICARDO D. PATO

da una visión total: todas los datos estadísticos que se generan desde los Institutos “SAN MARTÍN”, “Dr. MANUEL ROCCA”, “Gral. MANUEL BELGRANO”, “Dr. LUIS AGOTE” y “URSULA LLONA de INCHAUSTI” (para mujeres), pasan por mis manos, teniendo la oportunidad de analizarlos y viendo que ocurre con aquellos chicos, muchos de los cuales fueron derivados por alguna gestión mía. Ahora puedo reflexionar sobre ello, sin el atosigamiento del trabajo cotidiano.

Es aquí cuando aquella primera conclusión basada sólo en la experiencia comienza a cambiar, convirtiéndose en interrogantes que quiero que compartamos y que reflexionemos juntos para encontrarle algún tipo de respuesta.

Tomé los ingresos al sistema entre julio /98 y junio /00.

Total de ingresos	3.651	100 %
Traslados a ONG's	362	9,90 %

Primeros interrogantes y sorpresas:

¿Son pocos? ¿Por qué son pocos? ¿No hay ofertas de las ONG's? ¿No hay voluntad para trabajar con ellas desde el Organismo Administrador?

Veamos si los datos que siguen nos dan algunas respuestas al respecto.

**Derivaciones:**

Comunidades Terapéutica (C.T.)	79,55 %
Clínicas Psiquiátricas (Cl. Psiq.)	13,25 %
Hogares	7,20 %

## RELACIÓN ENTRE ADMINISTRACIÓN Y ONG'S EN EL...

En el caso de los Hogares es bajo el porcentaje por el tipo de población. Las más significativas corresponden al "SAN MARTÍN". El "ROCCA" y el "INCHAUSTI" derivan muy aisladamente, y no se registran derivaciones desde el "BELGRANO" y el "AGOTE".

El caso de las Clínicas Psiquiátricas nos preocupa, por que marca un porcentaje de menores con patologías de difícil tratamiento (normalmente son fuertes depresiones, brotes psicóticos o crisis de abstinencia). El grueso, como se ve, pasa por las Comunidades Terapéuticas.

### Total de traslados a ONG's:

No reingresan	60,50 %
Reingresan	39,50 %
Por fuga	35,50 %
Por otros hechos calificados como delitos	64,50 %

Aquí mi segunda sorpresa: sólo el 39,50% de los derivados a ONG's. regresan al Sistema. Pero, todos los que reingresan se han fugado de ellas.

De los reingresos, el 35,50% vuelve por la captura que ocasionó la fuga. El 64,50% por haber cometido otro hecho calificado como delito. Nacen otros interrogantes: ¿Por qué se fugaron? ¿Será que fueron mal derivados? ¿Será que las ONG's. no supieron dar respuestas a las problemáticas que presentan estos menores? ¿Tendrá razón el organismo administrador en no derivar a estas instituciones?

Pero, además, estos números me vuelven a sorprender: hay un 35 % de los que reingresan que no lo hacen por nuevos hechos.

Antes de ensayar alguna respuesta, creo que vale la pena revisar:

### Como se deriva

- Los equipos técnicos de los Institutos realizan los estudios psicosociales de los menores, evaluando las alternativas de tratamiento.
- Esto es presentado en primera instancia, al mismo menor, para que éste lo acepte.
- Luego al Juzgado interviene. Será el juez el que dará el visto bueno para iniciar el tratamiento.
- En caso de que el tratamiento sea previsto en establecimientos privados (ONG's), la Dirección del Instituto pedirá al CNMyF la gestión para alcanzar una vacante.
- Una vez designada la ONG, la misma evalúa al postulante para cotejar si su perfil se adapta al de ella. En caso positivo, se efectúa el traslado.
- Pero esto no suele ser tan fácil. Muchos son los casos en que este "perfil" no es el del establecimiento propuesto, por lo cual se reinicia el camino de búsqueda de otra institución que provea del tratamiento sugerido. Lo peor es cuando esto se repite varias veces, lo que produce:
  1. Desgaste en el menor.
  2. Pérdida de confianza en la alternativa que le están proponiendo desde el equipo técnico.
  3. Pérdida del momento oportuno y adecuado para iniciar el tratamiento.

Pero ésta es la operativa en caso de Comunidades Terapéuticas y los Hogares. En el caso de las Clínicas Psiquiátricas, las derivaciones son normalmente de urgencia.

Los interrogantes van teniendo sus respuestas. Pero hay otros datos a tener en cuenta:

## RELACIÓN ENTRE ADMINISTRACIÓN Y ONG'S EN EL...

### Los que reingresan

Vuelven a ser derivados a ONG's.	49,65 %
Permanecen en el Sistema	44,05 %
Egresan	6,30 %

Entonces, aquella apreciación mía, a priori, solo queda reducida a los que permanecen en el sistema: el 44,05 % de los que reingresa.

Podemos concluir, por lo que venimos observando, lo contrario a lo que afirmé al inicio de esta presentación. Ahora afirmo: **las ONG's si cumplen con su función.**

Pero esto me suena a un reduccionismo. El análisis debe ser más profundos. Los datos deben servirnos para comenzar a pensar, no para demostrar.

Podemos seguir sumando interrogantes. Creo que lo que tenemos que tener son algunas ideas claras de cómo debe comportarse la administración pública, por un lado, y las ONG's por el otro. Intentaré expresar lo que yo entiendo que debe ocurrir. Luego lo discutiremos.

---

“Los chicos que allí derivamos regresan al círculo del delito por el cual ingresaron”

- Las ONG's deben nacer del seno de la comunidad, de sus necesidades. Hoy vemos que las que nacen es porque se han percatado de la necesidad de la administración pública y ven en la coyuntura, una buena oportunidad de “hacer negocios”. Lo que mal nace ....
- El Organismo Administrador debe recurrir a las ONG's como representantes naturales de la comunidad. Debe seleccionarlas y exigir pautas, pero también pagar, capacitar y controlar.

RICARDO D. PATO

- Para que ello ocurra con efectividad, el Organismo tendrá que tener un conocimiento acabado de lo que necesita. Esto significa que también estará en condiciones de brindar el servicio y/o tratamiento que está contratando a través de las ONG's. La mejor forma es teniendo, el Organismo mismo, un programa que sirva de testimonio, donde las ONG's puedan mirar y encontrar el reflejo de lo que deben hacer, y el Organismo, la posibilidad de poder medir resultados.
- Párrafo aparte requiere la capacitación, pilar fundamental para el éxito de estos programas: esta debe ser permanente. Debe actualizar y monitorear el funcionamiento. Es obligación del Organismo.

### **Conclusión**

1. Las ONG's deben ser instituciones naturales de la sociedad, nacidas de las necesidades concretas, al servicio de la población.
2. La administración pública debe brindar: capacitación, control y supervisión.
3. Deben existir, dentro de la administración pública, programas testimonios que sirvan a unos y a otros.
4. Las ONG's deben exigir que el Organismo Administrador ejerza su rol adecuadamente.

Creo que si estas premisas se cumplen, podremos tener un funcionamiento armónico entre las ONG's y las administración pública, pero sobre todo, brindar los servicios que la comunidad necesita.

# Educación intercultural y bilingüe en escuelas con población aborigen: una experiencia inicial en la Provincia de Chubut

*Por Julieta Gómez Otero\**

## Historia y panorama actual de las culturas aborígenes en la Patagonia

**L**a Patagonia está poblada por el hombre desde hace por lo menos 12.000 años. A partir de entonces, y hasta fines del siglo XVIII, este vasto territorio fue ocupado por aborígenes cuya subsistencia –en líneas generales– dependió de la caza de guanacos, complementada con diversos recur-

\* Licenciada en Ciencias Antropológicas (UBA) con especialización en Arqueología. Miembro de la Carrera del Investigador Científico del Conicet en el Centro Nacional Patagónico (Puerto Madryn-Chubut) y docente de la Carrera de Historia de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de la Patagonia (Sede Trelew-Chubut). Entre 1998 y 2000 trabajó como capacitadora en Historia y Cultura aborigen de Patagonia para el Proyecto 4 “Atención de las necesidades educativas de las comunidades aborígenes” en el marco del Plan Social Educativo (Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia del Chubut).

esos animales terrestres y marinos y, en menor medida, vegetales. Sus representantes etnográficos son los tehuelches, también conocidos como patagones (Casamiquela, 1990).

Los contactos iniciales de los tehuelches con los blancos tuvieron lugar en el siglo XVI en las costas del sur de la región. Durante dos centurias esos contactos fueron esporádicos y se limitaron al trueque de materias primas y objetos. En 1780 se instalan los primeros pobladores hispano-criollos<sup>2</sup> y es justamente para esa época que se extiende a toda la Patagonia el uso del caballo europeo (Palermo, 1986).<sup>3</sup> La adopción del caballo produjo grandes cambios, entre ellos, aumentar la capacidad de carga y movilidad lo que permitió ampliar considerablemente las redes de intercambio ya existentes en tiempos prehispánicos. Las fuentes históricas de los siglos XVIII y XIX dan cuenta de un comercio intensivo y pautado que se daba con los blancos y también en territorio indígena a través de grandes ferias donde convergían los pehuenches de la cordillera neuquina, los mapuches o araucanos del centro de Chile, los pampas del sur de la provincia de Buenos Aires y los tehuelches de Patagonia. Ganado caballar y vacuno en pié, artículos de talabartería, ponchos araucanos, granos, aguardiente de Valdivia, mantos de guanaco, plumas de avestruz y productos europeos, entre otros,

2. Uno de los objetivos que se propusieron cumplir los Borbones cuando ocuparon el trono de España en 1780 fue resguardar la soberanía en el océano Atlántico, y en especial controlar la circulación de navíos ingleses, franceses y holandeses en el estrecho de Magallanes. Fue entonces que se creó un sistema de fuertes fundándose cuatro en Patagonia: el de Carmen de Patagones en la margen norte del río Negro, el "San José" en Península Valdés, el "San Carlos" en la ría del Deseado y el "Floridablanca" en San Julián. De ellos sólo perduró el de Carmen de Patagones, que dio origen a la ciudad del mismo nombre, considerada la más antigua de Patagonia.

3. Investigaciones arqueológicas y paleontológicas determinaron que en tiempos prehispánicos hubo caballos en América, pero que se extinguieron hace aproximadamente 9000-8000 años. Los caballos que conocemos en la actualidad fueron traídos por los españoles.

eran intercambiados en esos centros de trueque (Palermo 1994; Solís 1989-90). La lengua utilizada para la comunicación comercial y política entre las etnias y entre ellas y los blancos era el "mapuzungun", la de los horticultores mapuches o araucanos del centro de Chile.

Esta movilidad e intercambios no siempre se dieron de manera pacífica, ya que también se incrementó la competencia por espacio y recursos. Para moderar las fricciones interétnicas se implementaron estrategias como alianzas, fusiones étnicas, matrimonios interétnicos y rotaciones de personal, entre otros (Palermo, 1994). Estas, sumadas a la asiduidad de los intercambios

comerciales determinaron modificaciones socioculturales importantes en el escenario pampeano-patagónico. Según Palermo (1994:179) "*enancada en estos mecanismos de interac-*

*ción étnica*" se produjo la difusión de rasgos culturales de los mapuches o araucanos, conocida como "araucanización", la cual se inició antes de la primera instalación de grupos mapuches en territorios del sur de La Pampa, ocurrida a principios del siglo XIX (ver Casamiquela, 1990; Mandrini y Orтели, 1995). En este proceso de intercambio cultural y biológico confluyeron las raíces de los cazadores-recolectores de las llanuras y planicies pampeano-patagónicas con las de los horticultores de la Araucanía. Entre los rasgos mapuches adoptados figuran en primer lugar la lengua - que terminó desplazando a las antiguas, el tejido, la metalurgia, ciertas prácticas agrícolas y algunas creencias religiosas. Y aunque los conflictos y enfrentamientos no escaseaban, se puede decir que hasta la primera mitad del siglo XIX, los indígenas de Pampa y Patagonia parecían dueños de su propio destino.

¿Qué cambió a partir de entonces y por qué? Sucedió que la Argentina necesitaba ampliar su frontera ganadera para proveer

---

“Una educación intercultural parte de conocer y valorar lo propio para conocer y valorar lo ajeno”

de materias primas agropecuarias al mercado internacional y las tierras patagónicas eran las más aptas para desarrollar la entonces rentable ganadería ovina (Halperin Dongui, 1972; Barbería, 1995). Con la convicción de que lo que no estaba poblado por la “civilización” era un verdadero “desierto”, los blancos iniciaron una guerra –llamada “conquista del desierto”- que duró varias décadas (Walther, 1964). Finalmente, entre 1880 y 1885, desgastados y empobrecidos por la implacable persecución y los sistemáticos ataques, los indios fueron vencidos. A punta de rifles Remington en el norte y centro de la región y de alambrados en el sur, las antiguas tolderías fueron desplazadas por las estancias ovejeras. La muerte y la marginación se instalaron entre los aborígenes de Patagonia: violencia, pobreza, enfermedades, alcohol, la pérdida de las tierras ancestrales, la desarticulación de los lazos familiares y sociales y la dominación por parte de la cultura blanca, hicieron estragos. Así, un proceso de poblamiento iniciado doce milenios atrás fue quebrado en pocos años.

Hoy el panorama indígena de Patagonia continental es muy diferente y más complejo que el que vieron los viajeros del siglo XVI. La realidad muestra a la población original tehuelche diezmada y su cultura tradicional y lengua en extinción. Con grandes carencias, algunos pocos linajes relativamente “puros” perduran en el sur de Santa Cruz y en el norte de Chubut; otros fueron absorbidos por los más numerosos y ahora predominantes linajes mapuches o pehuenches que, provenientes del norte de Patagonia y sur de La Pampa, se asentaron en la región buscando refugio durante las campañas militares de Roca. De las antiguas lenguas tehuelches, sólo se conserva la del Sur, hablada apenas por una docena de personas. La única en vigencia es la mapuche, pero sólo es utilizada por adultos y por lo tanto está “en retracción” (Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, 1998). Por otra parte, la “conquista del Desierto” no sólo produjo exterminio físico sino también gran confusión sobre la

propia historia e identidad de los indígenas. Salvo los tehuelches del sur de Santa Cruz y algunos de la zona de Gan-Gan y Gastre en Chubut, el resto de los aborígenes se autorreconocen como “mapuches” (gente de la tierra) y se asimilan a los mapuches de Chile central, aunque son el resultado de procesos históricos muy diferentes.

Sin embargo, los indígenas no están extintos. Desde el advenimiento de la democracia en 1983, están intentando recuperar espacios reclamando por sus derechos y revitalizando su cultura “desde adentro”<sup>4</sup>. Y una de las herramientas más poderosas y genuinas para lograrlo es la educación.

Pero para ello hace falta el apoyo concreto y sostenido del Estado –responsable en gran medida de esta situación. En tal sentido, en esta ponencia se informará sobre una experiencia inicial de educación intercultural y bilingüe que tuvo lugar en el noroeste de la provincia del Chubut, en el contexto del Plan Social Educativo del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

### **El sistema educativo y las comunidades aborígenes**

Según un documento de Trabajo del Ministerio de Educación y Cultura de la Nación (1998:10-11) *“para la mayoría de los miembros de la población indígena, su paso por el sistema escolar es una experiencia penosa, no emancipadora y/o precaria en el mejor de los casos (...) la mayor parte de los niños indígenas no han estado integrados a la escuela por largo tiempo y, en los casos en que han sido objeto de una acción educativa, han sufrido las consecuencias de una concepción pedagógica asistencialista o*

4. Entre las organizaciones indigenistas del Chubut, se encuentran el Centro Mapuche-Tehuelche, la Agrupación 11 de Octubre, el Centro Pu Fotum Mapu. También se expresan a través de la Pastoral Social Aborigen (ENDEPA).

*paternalista. (...) Salvo excepciones concretadas por la voluntad política de grupos aislados, las acciones educativas dirigidas a la población indígena se sustentan en una especie de pedagogía para pobres, que lejos de plantear lineamientos teóricos dirigidos a la afirmación individual y social de sus destinatarios, tiene por objetivo transformarlos en otros, según la imagen y las necesidades de un proyecto social que les es ajeno”.*

Esta realidad tiene raíces históricas que se remontan a la segunda mitad del siglo XIX cuando surge el Estado argentino y se construye un proyecto de Nación que esperaba formar –educación mediante– “argentinos civilizados” que se parecieran lo más posible a los ciudadanos de las naciones europeas más prestigiosas, como Inglaterra y Francia, y a los de los Estados Unidos de Norteamérica. Para ello se debían borrar o cubrir las particularidades culturales regionales, y en especial las de las culturas aborígenes, consideradas “salvajes” para el pensamiento positivista y evolucionista de la época. Así fue que se homogeneizaron estrategias pedagógicas y contenidos y se aplicaron de la misma forma en todo el territorio nacional. Esto implicó que las políticas educativas fueran las mismas para un educando de Jujuy, para uno de la Patagonia o uno de la capital federal. En este contexto, los aborígenes fueron los más perjudicados, ya que a esta negación y desvalorización de su cultura, se suman agudos problemas socioeconómicos.

Esta visión comienza a cambiar a partir del advenimiento de la democracia en 1983, cuando el Estado reconoce la existencia de las comunidades indígenas y de su derecho a participar en el proceso socioeconómico y cultural de la Nación, respetando sus propios valores y modalidades. Uno de estos derechos es acceder a una educación intercultural y bilingüe. Así se elaboraron varios instrumentos legales, entre ellos la Ley Nro 23.302/85, el Art. 75 de la Constitución Nacional (Reforma 1994) y la Ley Federal de Educación. En este marco legal, el Estado debía hacerse responsable y promover programas de

## EDUCACIÓN INTERCULTURAL Y BILINGÜE EN ESCUELAS...

rescate y fortalecimiento de las lenguas y culturas indígenas, en coordinación con las jurisdicciones provinciales correspondientes.

En 1993, a través del Plan Social Educativo<sup>5</sup> el Ministerio de Educación y Cultura de la Nación (1998:5) comienza a ocuparse de un conjunto significativo de escuelas con población aborígen, pero desde las líneas más abarcativas del Programa 1 “Mejor Educación para todos”. Este trabajo permitió reconocer la especificidad de esta problemática y además incorporar aportes y sugerencias de las Coordinaciones Provinciales y las ONGs que desarrollan tareas en ese ámbito. Fue así que a partir de 1997 se crea el Proyecto 4 “Atención de necesidades educativas de la Población Aborígen”, que en el Tercer ciclo de la EGB en zonas rurales trabaja en coordinación con el Proyecto 7 “Fortalecimiento de la Educación Rural”.

El principal objetivo del Proyecto 4 es apoyar con asistencia técnico-pedagógica a las escuelas con población aborígen a los efectos de mejorar la calidad educativa, tomando como eje la retención escolar. En 1999, el Proyecto 4, con el auspicio del PROFOR y de la OEI (Organización de los Estados Iberoamericanos) y la intervención de especialistas del PROIEB-Andes (Programa de Formación en Educación Intercultural Bilingüe para los países andinos), puso en marcha las actividades programadas y diseñadas en forma conjunta a partir de los siguientes objetivos:

- Profundizar los proyectos de innovación cultural y lingüística más significativos del país.
- Realizar un taller Nacional de encuentro, asistencia e intercambio de experiencias a fin de expandir lineamientos orientadores entre los proyectos de las provincias de mayor desarrollo y las que están iniciando sus experiencias.

5. A partir del gobierno de Fernando de la Rúa se cambió el nombre por el de “Programa Escuelas Prioritarias”

JULIETA GÓMEZ OTERO

- Realizar acciones de divulgación y difusión de las pautas centrales de la EIB para técnicos responsables de los sistemas educativos de las provincias que tienen población aborigen
- Avanzar en el diseño de los contenidos del documento central del Proyecto 4 a fin de establecer un diagnóstico y perspectiva de lo actuado y avanzado en la EIB de nuestro país desde su ámbito de incidencia.

En esta primera fase se profundizaron los proyectos de innovación cultural y lingüística de las provincias de Formosa, Santa Fe y Chubut.

### **Fundamentos de una educación intercultural y bilingüe**

¿Pero, cuáles son los fundamentos ideológicos y teóricos de la educación intercultural y bilingüe? Para el Proyecto 4 (Ministerio de Cultura y Educación de la Nación 1999, 40,41, 63,64), *“una educación intercultural parte de conocer y valorar lo propio para conocer y valorar lo ajeno. Esto significa que no se puede aprender nada nuevo sino lo relacionamos con algo que el sujeto ya sabe, es decir, hay que construir nuevos aprendizajes sobre la base de aprendizajes anteriores ya desarrollados. Para ello es necesario sistematizar el conocimiento que se posee. No sólo se trata de aprovechar la diversidad para educar, sino también de formar ciudadanos que puedan convivir con la diversidad. Lo intercultural implica desarrollar una actitud de apertura y valoración de lo diferente, de entender al otro con su propia manera de ser, de pensar de vivir y de actuar. La dimensión intercultural implica el establecimiento de un diálogo y de una complementariedad permanente entre la cultura tradicional y la occidental en búsqueda de mejores condiciones de vida”*.

En este proceso la educación bilingüe es de fundamental importancia dadas sus ventajas en el aprendizaje inicial. La len-

## EDUCACIÓN INTERCULTURAL Y BILINGÜE EN ESCUELAS...

gua es oral; hay muy pocas lenguas que tienen escritura, la escritura es muy posterior y más reciente que la oralidad. La escritura es necesaria en el mundo de hoy, por lo tanto cualquier persona necesita saber escribir para su mejor inserción en el mundo. Investigaciones efectuadas en diversos países han demostrado que si la escritura llega primero por la lengua que mejor conoce y entiende el niño, le será más fácil apropiarse, transferir o aplicar esos conocimientos sobre la escritura a una lengua de mayor difusión. Dado que las lenguas indígenas son predominantemente orales, una programa de enseñanza de lengua materna tiene que rescatar el aspecto de la oralidad, no como expresión oral sino también reforzar el desarrollo de las capacidades inherentes a la oralidad, como la memoria, la repetición de historias, la modificación de las historias según el suero que habla y el contexto en el cual habla. Una de las estrategias es incorporar a las aulas a los ancianos o llevar a los niños a la comunidad, que se sienten alrededor de los ancianos y que ellos les cuenten una leyenda o un mito.

Existen diversas modalidades de educación bilingüe, pero la que se quiere implementar en este proyecto es la “de mantenimiento y desarrollo” que recurre a la lengua materna en todos los niveles de escolaridad para potenciar el desarrollo de un bilingüismo aditivo y un mejor desarrollo integral del educando bilingüe y el aprendizaje de contenidos diversos relacionados con las demás áreas del currículo escolar. Así se propicia una educación encaminada hacia el pluralismo cultural que busca contribuir a la construcción de una sociedad que acepte positivamente la diversidad cultural y lingüística.

### **Experiencia en el Chubut**

En conjunto con la coordinación provincial del Plan Social Educativo, en noviembre de 1998 se inició en el Chubut una

## JULIETA GÓMEZ OTERO

experiencia piloto de capacitación en lengua y cultura aborígen para docentes de la zona noroeste. La capacitación en idioma mapuche estuvo a cargo del Lic. Antonio Díaz Fernández, investigador y hablante de dicha lengua y autor de diversos manuales para su aprendizaje. La capacitación en Historia y Cultura aborígen estuvo a mi cargo. En esta ponencia sólo me referiré a mi participación.

### Diagnóstico previo:

Antes de diseñar un proyecto de capacitación que pretendía ser interactivo, reflexivo y abierto, se consideró imprescindible conocer el perfil socio-cultural del grupo a capacitar y también sus inquietudes, necesidades y falencias. Esto posibilitaría adecuar contenidos y conductas acordes con ellas y con la realidad a la que se enfrentan en su desempeño docente. De esto surgió que el grupo estaba compuesto predominantemente por personas jóvenes, de entre 27 y 35 años, nacidas o criadas en la zona cordillerana norte del Chubut o sur de Río Negro, incluso seis de origen indígena. Salvo uno, todos habían trabajado en mayor o menor medida con niños aborígenes. Por lo tanto, desde el punto de vista pedagógico el grupo emergía como potencialmente ideal para esta experiencia dado que la mayoría de sus componentes compartía una relación similar con el medio y ciertas vivencias y costumbres que, por otra parte, se esperaba fueran semejantes a las de las comunidades aborígenes locales.

Los integrantes también hicieron un diagnóstico sobre su experiencia y manifestaron sus preocupaciones y expectativas. Todos coincidieron en señalar la escasez de logros educativos, las dificultades de comunicación con los niños y sus familias por desconocimiento de la lengua y la cultura, la imposibilidad de aplicar a esa realidad los conceptos y metodologías de la peda-

gogía tradicional, y la discordancia del “Perfil del niño y la niña chubutenses” con el perfil de los niños aborígenes.

#### Los Juegos mapuches-tehuelches:

Sin embargo, algunos docentes de Fofó Cahuel y Cushamen habían implementado una rica experiencia educativa. Se trata de los “Juegos Mapuches-Tehuelches”, que con el lema “Esperanza en marcha” propenden al encuentro entre culturas y la promoción de la expresión de sentimientos a través del rescate y reinserción de formas de recreación ancestrales. Participan todas las categorías de edad y las competencias son: juego de “la chueca” (similar al hockey), carreras, lucha y puntería. Cabe destacar que esto fue un disparador de comunicación entre los docentes y la comunidad, ya que se sumaron a la iniciativa los “loncos” (caciques o cabecillas) y otras personas, quienes propusieron inaugurar los juegos con una rogativa al alto Dios (Nguenechen) y compartir entre participantes y asistentes una comida tradicional -el curanto. Esta experiencia está acorde con una de las estrategias del Proyecto 4, que es “identificar y promover experiencias educativas cuya evaluación de resultados permita elaborar experiencias replicables” (Documento de Trabajo, 1998:6).

#### La capacitación en Historia y Cultura aborígen de Patagonia:

Teniendo en cuenta el diagnóstico previo, y presumiendo que gran parte de los fracasos escolares se debe a problemas de comunicación causados por barreras y prejuicios culturales, el diseño de la capacitación tuvo como objetivo principal incentivar la participación activa en la construcción del conocimiento sobre los “otros”, y la reflexión y valoración

## JULIETA GÓMEZ OTERO

sobre la historia y la identidad propia y ajena. Esto facilitaría la ruptura de las barreras culturales y perder el “miedo al otro”. En primer lugar se seleccionó y compiló material bibliográfico básico sobre cuatro de las etnias más importantes de Patagonia y Tierra del Fuego: tehuelches, onas, yámanas y araucanos o mapuches. Los artículos seleccionados cubrieron su caracterización etnológica, mapas de ubicación, fotografías, mitos, leyendas, y procesos históricos y culturales desde el contacto con los blancos hasta la desestructuración del mundo aborigen patagónico (fines del siglo XIX y principios del XX). Esos temas se desarrollaron en cuatro encuentros de tres días.

Asimismo se llevaron a cabo cuatro talleres: identificación de mitos y creencias de la zona; análisis de leyendas etnográficas, observación e interpretación de fotografías etnográficas, y reflexión comparativa sobre las distintas campañas al desierto. También se encomendó la realización de actividades en el aula, a fin de estimular la manifestación de rasgos culturales. Una de ellas fue implementar “la hora del cuento” y otra el dibujo de temas libres y de la propia familia.

Por último, se propuso un trabajo de integración final que, sobre la base de los contenidos desarrollados y la bibliografía, consistió, por una parte, en trazar un diagnóstico sobre la situación socio-económica y cultural de las diferentes comunidades educativas y por otra, reconocer en la cultura de “uno” lo que comparte con la cultura del “otro”.

### Resultados:

Los resultados de la capacitación fueron satisfactorios y permitieron quebrar las resistencias culturales a partir de conocer la historia y la cultura del “otro”, y de familiarizarse con su lengua. Parte de esa cultura ya se conocía o era vivida

como propia, y sólo bastó estimular su reconocimiento para que emergiera. Un ejemplo paradigmático fue el taller de mitos y creencias de las comunidades educativas. En un principio los maestros –en especial lo no aborígenes- los describían y mencionaban anteponiendo la frase “ellos creen” o “ellos dicen”, con lo que querían aclarar que eran ajenos a quienes las estaban relatando. Pero con el avance del taller, varias creencias empezaron a ser descritas sin consignar propiedad cultural, y aún más, se contaron experiencias propias al respecto.

Con respecto a las actividades aúlicas, también se reconocieron particularidades culturales, como por ejemplo, que tanto a los alumnos más chicos como a los más grandes les atraen mucho los cuentos pero prefieren escucharlos antes que leerlos o que se los lean, y que a los más pequeños les encanta teatralizarlos y usar onomatopeyas. También les gustan las payadas, las milongas camperas, los romanceos, y como música, el chamamé, la cumbia y el cuarteto.

En relación con los dibujos, los temas recurrentes son los caballos, los perros, el sol, el paisaje autóctono. Los varones dibujan mejor el campo y los animales, en especial los caballos tobianos y pintos, con la cola tusada o larga y adornados con sus mejores arreos. También les inventan alguna marca, que en el futuro será la propia. Las niñas prefieren las figuras humanas y las flores, usando más colores que los varones. Cuando representan la familia, generalmente no se dibujan a sí mismos y tampoco a todos sus miembros, sino a los que consideran más importantes en sus afectos. Prefieren dibujar la familia extensa antes que la nuclear. Integrando el cuadro familiar aparecen caballos y perros. Se observó además que no les gusta graficar sobre papel chico, sino en hojas grandes.

De estos rasgos se desprende la fuerte oralidad de su cultura, fundamental para la cohesión y aprendizaje grupal, y tam-

JULIETA GÓMEZ OTERO

bién su estrecha relación con el ambiente (precordillera y meseta), donde no hay barreras espaciales y los horizontes son amplios. A este respecto varios docentes destacaron que a los niños no les gusta permanecer dentro del aula, “prefieren tener frío antes que quedar encerrados”.

Por último, el taller de reflexión sobre la “Conquista del Desierto” y el trabajo de integración final, permitió reconocer que los indígenas de esta parte de la Patagonia no son –ni tienen por qué serlo– idénticos a los mapuches de Chile. La identidad de los “mapuches patagónicos” es pluriétnica: ya que convergen en ella la historia, cultura y genes de los tehuelches, de etnias araucanizadas de la región pampeana, de los mapuches chilenos y de los pehuenches de la cordillera neuquina. Complejizando más este panorama se suma la diversidad de las culturas no aborígenes: galeses, españoles, italianos, boers, polacos, y sirio-libaneses, entre otros.

### **Algunas reflexiones sobre el futuro**

Restan ahora aplicar en el presente ciclo lectivo los conceptos y contenidos adquiridos y recoger sus frutos dentro de un año. Desde la coordinación provincial se espera replicar esta capacitación en otros ámbitos rurales de la provincia y en un paso siguiente elaborar material didáctico más acorde con esta realidad cultural. Con respecto al aprendizaje de la lengua, el futuro es incierto dado que en muy pocos lugares es de uso cotidiano; prácticamente sólo la hablan los adultos y retacean enseñarla a los niños. Es que los mayores no quieren que, tal como lo sufrieron ellos, sus hijos sean marginados por “distintos”. De todas formas, si los aborígenes ven que el sistema educativo los valora y respeta, es probable que pierdan el temor a la discriminación y marginación, y entonces desde “adentro” revitalicen y reivindiquen su cultura. Pero, es necesario dar otro paso: que

la lengua y la cultura aborígen también se enseñen en las escuelas de las ciudades o donde son mayoría los blancos. Y que los niños indígenas, tal como lo piden sus padres, puedan acceder a las mismas herramientas educativas que los demás, como por ejemplo computación e inglés. Entonces sí se cumplirá con los objetivos de la educación intercultural y bilingüe que espera “formar ciudadanos que puedan convivir con la diversidad (...) y entender al otro con su propia manera de ser, de pensar, de vivir y de actuar”.

#### **Bibliografía citada**

- Barbería, E.M. *Los dueños de la tierra en la Patagonia austral*. Universidad Federal de la Patagonia Austral, Río Gallegos.
- Casamiquela, R. 1990. Patagonia. Los pueblos indígenas. *Ciencia Hoy* 2 (7): 18-29. Buenos Aires.
- Halperín Dongui, T. 1975. La expansión de la frontera de Buenos Aires. 1810-1852. En *El régimen oligárquico*. Amorrortu Ediciones, Buenos Aires.
- Mandrini, R. 1993. Las transformaciones en la economía indígena bonaerense. En *Huellas en la Tierra*, compilado por R. Mandrini y A. Reguera. IEHS, Tandil.
- Mandrini, R. y S. Ortelli. 1995. Repensando viejos problemas: observaciones sobre la araucanización. *Runa* XXII: 135-150. Buenos Aires.
- Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. 1998. *Atención de necesidades educativas de la Población aborígen*. Documento de Trabajo.
1999. *Balance y perspectivas de la EIB en la Argentina*. Taller de educación intercultural bilingüe. Documento de Trabajo.
- Palermo, M.A. 1986. Reflexiones sobre el llamado “complejo ecuestre” en la Argentina. *Runa* XVI:157-178
1991. La compleja integración hispano indígena del sur argen-

JULIETA GÓMEZ OTERO

- tino y chileno durante el período colonial. *América indígena* LI (1):153-192.
- Solís, L.L. 1989-1990. "Comercio, trabajo, contacto fronterizo en Chile, Cuyo y Buenos Aires, 1750-1800". *Runa* XIX, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- Walther, J.C. 1964. *La Conquista del Desierto*. Círculo Militar. Buenos Aires.

# Juan Pablo II y las ideologías contemporáneas

*Por Mariano Fazio Fernández*

Karol Wojtyła es en un cierto sentido un símbolo del siglo XX: hijo de Polonia, ha sido víctima como su patria de los totalitarismos de derecha y de izquierda. Su formación filosófica, bebe de las fuentes de la *philosophia perennis*, pero también de la Modernidad, alcanzando una síntesis personalista que incidirá profundamente en el pensamiento filosófico del siglo apenas terminado. Transformado por la Providencia en Juan Pablo II, el último Papa del segundo milenio desarrolla una acción magisterial y pastoral que llega a lo más profundo de la cultura contemporánea. Juan Pablo II, en total sintonía con el Concilio Vaticano II, presenta la verdad sobre el hombre, que ha sido revelada en Cristo. Desde esta perspectiva cristocéntrica, que implica además una visión personalista del hombre, el Papa analiza la problemática completa del mundo actual. Los procesos culturales contemporáneos encuentran en Juan Pablo II un eco inmediato, dado que tales procesos no son para él algo teórico y abstracto, sino los ámbitos en donde se juega el destino de la Humanidad y de cada persona en particular.

Sería imposible analizar todo el magisterio de este largo pontificado, que se ha ocupado, de problemas que van desde el feminismo al colonialismo, pasando por la relación ciencia-fe y la ecología. Es necesario elegir. Hemos decidido tratar sobre dos cuestiones claves, que permiten vislumbrar algunos aspectos importantes del diálogo entre la Iglesia y el mundo contemporáneo.

neo. Iniciaremos con un estudio de la posición que adopta Juan Pablo II frente al liberalismo –consideramos conveniente privilegiar esta ideología después de la caída del muro de Berlín–, para posteriormente abocarnos al análisis papal del mundo después de 1989, tal como se contiene en el discurso pronunciado delante de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1995.

### 1. Juan Pablo II y la ética social liberal

#### a) La doctrina social de la Iglesia frente a la ética liberal

La Doctrina Social de la Iglesia, presente ya en el Evangelio, aunque sistematizada sólo a partir del pontificado de León XIII con la célebre encíclica *Rerum Novarum*, y que se enriquecerá con las aportaciones de los papas sucesivos, no consiste en una actitud de autodefensa frente a ideologías consideradas equivocadas o heterodoxas. El mensaje social cristiano contiene sobre todo propuestas positivas, que encuentran su fuerza en las enseñanzas de Cristo, en la verdad sobre el hombre que nos ha dado el Hijo de Dios hecho hombre. Esta premisa -prioridad de las propuestas positivas sobre el contenido crítico-, es importante, ya que de otra forma podríamos correr el riesgo de enfrentar la presente temática desde un punto de vista defensivo, que la mayor parte de las veces es el punto de vista de la inferioridad.

Según Juan Pablo II, una diferencia primaria entre la ética social liberal y la ética social cristiana que se encuentra en la doctrina social de la Iglesia es que la primera pertenece a un *modo de pensar ideológico*, mientras que *“la doctrina social de la Iglesia no es una “tercera vía” entre el capitalismo liberal y el colectivismo marxista, y ni siquiera una posible alternativa a otras soluciones menos contrapuestas radicalmente, sino que tiene una categoría propia. No es tampoco una ideología, sino la cuidadosa*

*formulación del resultado de una atenta reflexión sobre las complejas realidades de la vida del hombre en la sociedad y en el contexto internacional, a la luz de la fe y de la tradición eclesial. Su objetivo principal es interpretar esas realidades, examinando su conformidad o diferencia con lo que el Evangelio enseña acerca del hombre y su vocación terrena y, a la vez, trascendente, para orientar en consecuencia, la conducta cristiana. Por tanto, no pertenece al ámbito de la ideología, sino al de la teología y especialmente de la teología moral”.*

El hecho de que la doctrina social sea un saber teológico no impide –es más, lo hace necesario– que en el interior de este pensamiento haya una racionalidad filosófica. La teología no aplica directamente el dato revelado sobre la realidad, sino que tiene necesidad de la mediación de una reflexión de carácter racional. Cuando hablamos de ética social cristiana que se encuentra en el interior de la doctrina social de la Iglesia nos estamos refiriendo a la racionalidad filosófica que necesita toda reflexión teológica.

Dicho esto, vamos a tratar de presentar las enseñanzas de Juan Pablo II sobre las llamadas instituciones liberales, para después llegar al punto más profundo de inconmensurabilidad entre la ética social liberal y la ética social cristiana, inconmensurabilidad que pensamos se encuentra en las antropologías que sirven de base a las dos éticas. Vamos a empezar con el análisis de las instituciones capitalistas, haremos después referencia a la democracia liberal, y terminaremos esta primera parte con un análisis de sus presupuestos antropológicos.

---

**“Juan Pablo II habla de justa autonomía de la razón práctica, entendiendo por tal el hecho de que el hombre posee en sí mismo su propia ley”**

b) Los juicios magisteriales sobre el capitalismo liberal

Si analizamos los distintos juicios que la Iglesia ha pronunciado sobre las instituciones características del capitalismo liberal, encontraremos las siguientes clases: rechazo, rechazo condicional, aprobación condicional, aprobación. Esta diversidad de apreciaciones es consecuencia de la esencia misma del capitalismo, es decir el ser un sistema económico insertado en las estructuras históricas, y en cuanto históricas necesariamente mudables.

En las encíclicas sociales de Juan Pablo II el juzgar a las instituciones capitalistas es un tema frecuente. La *Laborem exercens* analiza el origen conceptual del capitalismo: algunos de sus autores consideran que en la práctica el trabajo humano es “*como una especie de “mercancía” que el trabajador -especialmente el obrero de la industria- vende al empresario, que es a la vez poseedor del capital, o sea del conjunto de los instrumentos de trabajo y de los medios que hacen posible la producción*”. El Papa sostiene que la esencia teórica del capitalismo consiste en una inversión del orden establecido en el libro del Génesis, en el que Dios ordena al hombre dominar la tierra. Para Juan Pablo II hay capitalismo cuando “*el hombre es considerado como un instrumento de producción, mientras él, -él solo, independientemente del trabajo que realiza- debería ser tratado como sujeto eficiente y su verdadero artífice y creador*”.

La *Laborem exercens* vuelve a insistir en el firme rechazo del magisterio social precedente del capitalismo de los orígenes del proceso de industrialización, y agrega que aunque cambiaron las circunstancias, los nuevos sistemas económicos -entre los que elenca los neocapitalismos- “*han dejado perdurar injusticias flagrantes o han provocado otras nuevas*”

La citada encíclica individúa en el sistema capitalista una tensión teórico-práctica entre capital y trabajo: “*Tal conflicto ha*

*surgido por el hecho de que los trabajadores, ofreciendo sus fuerzas para el trabajo, las ponían a disposición del grupo de los empresarios, y que éste, guiado por el principio del máximo rendimiento, trataba de establecer el salario más bajo posible para el trabajo realizado por los obreros". La Doctrina Social de la Iglesia propone y enseña un principio fundamental: el de la prioridad del trabajo respecto al capital. "Este principio se refiere directamente al proceso mismo de producción, respecto al cual el trabajo es siempre una causa eficiente primaria, mientras el "capital", siendo el conjunto de los medios de producción, es sólo un instrumento o la causa instrumental. Este principio es una verdad evidente, que se lo deduce de toda la experiencia histórica del hombre".*

Poner al capital por encima del trabajo -sin tener en cuenta que el capital mismo es un fruto del trabajo y, en definitiva, consiste solo en un conjunto de cosas- es una consecuencia de la perspectiva reduccionista del economismo: *"En tal planteamiento del problema había un error fundamental, que se puede llamar el error del economismo, si se considera el trabajo humano exclusivamente según su finalidad económica. Se puede también y se debe llamar ese error fundamental del pensamiento un error del materialismo, en cuanto que el economismo incluye, directa o indirectamente, la convicción de la primacía y de la superioridad de lo que es material, mientras por otra parte el economismo sitúa lo que es espiritual y personal (la acción del hombre, los valores morales y similares) directa o indirectamente, en una posición subordinada a la realidad material. Esto no es todavía el materialismo teórico en el pleno sentido de la palabra; pero es ya ciertamente materialismo práctico, el cual, no tanto por las premisas derivadas de la teoría materialista, cuanto por un determinado modo de valorar, es decir, de una cierta jerarquía de bienes, basada sobre la inmediata y mayor atracción de lo que es material, es considerado capaz de apagar las necesidades del hombre".*

La *Laborem exercens* se detiene en otro aspecto de la economía liberal, relacionado con la concepción del capital: la consideración de la propiedad privada como algo absoluto. La encíclica reafirma la licitud de la propiedad privada, inclusive de los medios de producción. De tal manera, la doctrina social cristiana se distancia radicalmente del colectivismo, pero al mismo tiempo “*se diferencia del programa del capitalismo, practicado por el liberalismo y por los sistemas políticos, que se refieren a él. En este segundo caso, la diferencia consiste en el modo de entender el derecho mismo de propiedad. La tradición cristiana no ha sostenido nunca este derecho como absoluto e intocable. Al contrario, siempre lo ha entendido en el contexto más amplio del derecho común de todos a usar los bienes de la entera creación: el derecho a la propiedad privada como subordinado al derecho al uso común, al destino universal de los bienes*”.

En la *Sollicitudo rei socialis* el Papa repropone la doctrina acerca de la propiedad privada, y añade la ya clásica expresión de la hipoteca social que grava sobre ella. Al mismo tiempo, se defiende con claridad el derecho a la iniciativa económica, que está unido íntimamente a la subjetividad creadora del ciudadano.

En la última encíclica social, la *Centesimus annus*, se subraya la centralidad del principio de la destinación común de los bienes, y se confirma el papel central del hombre como causa eficiente de todo el proceso productivo. En los números 34 y 35 se juzgan algunas instituciones económicas. El libre mercado parece que es “*el instrumento más eficaz para colocar los recursos y responder eficazmente a las necesidades*”. No obstante, el Papa señala que hay muchas necesidades humanas que no se satisfacen con el mercado: el mercado sólo no basta. Además, la *Centesimus annus* “*reconoce la justa función de los beneficios, como índice de la buena marcha de la empresa. Cuando una empresa da beneficios significa que los factores productivos han sido utilizados*”.

*adecuadamente y que las correspondientes necesidades humanas han sido satisfechas debidamente. Sin embargo, los beneficios no son el único índice de las condiciones de la empresa. Es posible que los balances económicos sean correctos y que al mismo tiempo los hombres, que constituyen el patrimonio más valioso de la empresa, sean humillados y ofendidos en su dignidad”.*

En definitiva, en la última encíclica social encontramos algunas aprobaciones condicionales respecto a algunas instituciones del sistema capitalista. En el número 42 Juan Pablo II ofrecerá ulteriores aclaraciones. Si se pregunta si el sistema social que debe ocupar el puesto del comunismo ha de ser el capitalismo, el Papa responde: *“Si por “capitalismo” se entiende un sistema económico que reconoce el papel fundamental y positivo de la empresa, del mercado, de la propiedad privada y de la consiguiente responsabilidad para con los medios de producción, de la libre creatividad humana en el sector de la economía, la respuesta ciertamente es positiva, aunque quizá sería más apropiado hablar de “economía de empresa”, “economía libre de mercado”, o simplemente de “economía libre”. Pero si por “capitalismo” se entiende un sistema en el cual la libertad, en el ámbito económico, no está encuadrada en un sólido contexto jurídico que la ponga al servicio de la libertad humana integral y la considere como una particular dimensión de la misma, cuyo centro es ético y religioso, entonces la respuesta es absolutamente negativa”.*

Hemos indicado suscintamente algunos juicios del magisterio social más reciente sobre las instituciones capitalistas. Ahora afrontaremos los juicios sobre la democracia liberal, para después llegar al fundamento antropológico-teológico de unas y otra.

c) La democracia liberal en la *Centesimus annus*

Al momento de referirnos a los juicios expresados por el magisterio acerca de la democracia es muy importante aclarar los diversos sentidos que tiene dicho término. Si obráramos diversamente caeríamos en ambigüedades que no ayudarían a comprender el significado de los textos pontificios.

A lo largo de la historia del pensamiento occidental, el término democracia encontró fundamentalmente tres significados: democracia como participación del pueblo a la gestión pública; democracia como una de las tres formas clásicas de gobierno (junto con la monarquía y la aristocracia); y, finalmente, democracia como la “ideología de la soberanía popular”. La tradición magisterial considera como moralmente necesaria la primera acepción -es un derecho del hombre la participación a la cosa pública, aunque esta participación puede revestir diversas formas dependiendo de las circunstancias históricas-; en cuanto forma de gobierno es opinable -es una forma posible pero no obligatoria-; como ideología, en cambio, es rechazada si se entiende por soberanía popular un poder absoluto que no guarda ninguna relación con la instancia trascendente.

Cuando añadimos a la palabra democracia el sustantivo liberal, nos estamos refiriendo a un sistema político que adopta algunas formas jurídicas típicas: separación de poderes, ordenamiento legislativo de tipo constitucional, representación política de los ciudadanos, elecciones periódicas, etc. En este sentido podríamos intercambiar los términos democracia liberal y democracia constitucional.

La encíclica hace una referencia explícita a la novedad que aportó en la época de la *Rerum Novarum* la actitud positiva de León XIII respecto a la organización de la sociedad basada en la separación de los tres poderes del Estado. Juan Pablo II comparte la apreciación positiva de esta institución liberal -que

tiene una primera sistematización teórica con Locke y posteriormente con Montesquieu- y considera que *“tal ordenamiento refleja una visión realista de la naturaleza social del hombre, la cual exige una legislación adecuada para proteger la libertad de todos”*. El Papa identifica la recíproca imitación de los poderes con el Estado de derecho, *“en el cual es soberana la ley y no la voluntad arbitraria de los hombres”*.

La aprobación de la organización liberal clásica de los poderes del Estado está exenta de ambigüedad, como sin ambigüedad es la condena de todo tipo de totalitarismo en el que el hombre es instrumentalizado y se niegan las libertades de la Iglesia y de las organizaciones intermedias de la nación.

En el número 46 la encíclica reitera el aprecio por el sistema democrático entendido como la participación de los ciudadanos en la decisiones políticas -es decir, en el primer sentido al que nos referimos antes-. Esta valoración positiva se extiende también a otras instituciones propias de la democracia liberal: elecciones de los gobernantes por parte de los ciudadanos, control al gobierno por parte del pueblo. En la misma línea se condena *“la formación de grupos dirigentes restringidos que, por intereses particulares o por motivos ideológicos, usurpan el poder del Estado”*.

Después de este elogio al sistema democrático en cuanto forma de gobierno, Juan Pablo II se explaya sobre el peligro que corre el mismo sistema democrático si no se basa en una concepción recta de la persona humana que favorezca la creación de estructuras de participación y de corresponsabilidad. En el texto que citaré ahora se evidencia la longitud de miras del Romano Pontífice al advertir la tentación de una alianza entre el agnosticismo moral y la democracia: *“Hoy se tiende a pensar que el agnosticismo y el relativismo escéptico son la filosofía y la actitud fundamental correspondientes a las formas políticas democráticas, y que cuantos están convencidos de conocer la verdad y se adhieren a ella con firmeza no son fiables desde un punto*

*de vista democrático, al no aceptar que la verdad sea determinada por la mayoría o que sea variable según los diversos equilibrios políticos. A este propósito, hay que observar que, si no existe una verdad última, la cual guía y orienta la acción política, entonces las ideas y las convicciones humanas pueden ser instrumentalizadas fácilmente para fines de poder. Una democracia sin valores se convierte con facilidad en un totalitarismo visible o encubierto, como demuestra la historia".* Para evitar este posible fracaso de la democracia, el Papa exhorta a respetar todos los derechos humanos, que surgen de una visión integral del hombre.

Esta visión integral, entre otras cosas, tiene como consecuencia una redimensión del papel del Estado en el ámbito económico: el Estado debe favorecer *"una seguridad que garantiza la libertad individual y la propiedad, además de un sistema monetario estable y servicios públicos eficientes"*. Además, el Estado debe velar por y guiar el ejercicio de los derechos humanos en el sector económico; debe intervenir contra las situaciones particulares de monopolio que obstaculicen el desarrollo; y debe suplir en situaciones excepcionales, *"cuando sectores sociales o sistemas de empresas, demasiado débiles o en vías de formación, sean inadecuados para su cometido"*. El Papa insiste en el carácter excepcional de estas situaciones, ya que un Estado asistencial *"provoca la pérdida de energías humanas"*.

Las valoraciones hechas por Juan Pablo II de las instituciones políticas liberales son de aprobación y de aprobación condicional. Pero hasta este momento hemos solo presentado algunos textos pontificios que juzgan las distintas instituciones político-económicas unidas a la ideología liberal sin explicar la razón última que motiva estos mismos juicios. ¿Por qué el Papa defiende la prioridad del trabajo humano sobre el capital, la destinación común de los bienes sobre la propiedad privada, una democracia con valores últimos sobre una demo-

## JUAN PABLO II Y LAS IDEOLOGÍAS CONTEMPORÁNEAS

cracia agnóstica en el campo moral, un Estado con funciones económicas sobre un estado mínimo? Trataremos de ofrecer una respuesta.

### d) La antropología cristiana

La respuesta a la pregunta precedente se inserta en lo que el Papa llama “la verdad sobre el hombre”, y que responde a la concepción antropológica cristiana. Podríamos citar muchos escritos de Juan Pablo II, pero hemos decidido exponer la antropología cristiana basándonos en la encíclica *Centesimus annus*, por tratarse de un texto eminentemente social. Es necesario también recordar que la antropología cristiana pertenece en cierto sentido a la teología moral y, al mismo tiempo, necesita de la mediación racional de una antropología filosófica, que llamaremos en este contexto, y en sentido amplio, personalismo.

Juan Pablo II considera que *“lo que constituye la trama (...) de toda la doctrina social de la Iglesia, es la correcta concepción de la persona humana y de su valor único, porque “el hombre... en la tierra es la sola criatura que Dios ha querido por sí misma. En él ha impreso su imagen y semejanza, confiriéndole una dignidad incomparable”*.

Entonces podemos decir que el punto fundamental de la antropología cristiana es el hecho de que el hombre es persona -es decir *imago Dei*-, y por esta razón goza de una altísima dignidad. De ahí que la encíclica afirme *“con sencillez y energía que todo hombre -sean cuales sean sus convicciones personales- lleva dentro de sí la imagen de Dios y, por tanto, merece respeto”*.

La antropología cristiana, que reconoce en el hombre -en todo hombre- una dignidad tan alta, tiene en cuenta una realidad de significado opuesto: frecuentemente el hombre traiciona esta dignidad con el pecado. *“El hombre creado para la libertad lleva dentro de sí la herida del pecado original que lo empuja continua-*

*mente hacia el mal y hace que necesite la redención. Esta doctrina no sólo es parte integrante de la revelación cristiana, sino que tiene también un gran valor hermenéutico en cuanto ayuda a comprender la realidad humana. El hombre tiende hacia el bien, pero es también capaz del mal; puede trascender su interés inmediato y, sin embargo, permanecer vinculado a él”.*

Este realismo sobrenatural que no cierra los ojos frente al problema del mal, lleva también a la toma de conciencia que el hombre, a pesar de sus miserias y debilidades, es un ser llamado a una existencia plena. En otras palabras, esta llamada se traduce en una vocación. Crecer en la dignidad personal significa crecer en la “*capacidad de responder a la propia vocación y, por tanto, a la llamada de Dios. El punto culminante del desarrollo conlleva al ejercicio del derecho-deber de buscar a Dios, conocerlo y vivir según tal conocimiento*”.

Juan Pablo II insiste en una visión de la persona humana cuya estructura óptica es de apertura hacia Dios y hacia los demás. En la realización de la trascendencia metafísica de la persona -es decir, en el real trascenderse a sí mismo- se cumple la vocación del hombre: “*el hombre, cuando no reconoce el valor y la grandeza de la persona en sí mismo y en el otro, se priva de hecho de la posibilidad de gozar de la propia humanidad y de establecer una relación de solidaridad y comunión con los demás hombres, para lo cual fue creado por Dios. En efecto, es mediante la propia donación libre como el hombre se realiza auténticamente a sí mismo, y esta donación es posible gracias a la esencial “capacidad de trascendencia” de la persona humana. El hombre no puede darse a un proyecto solamente humano de la realidad, a un ideal abstracto, ni a falsas utopías. En cuanto persona, puede darse a otra persona o a otras personas y, por último, a Dios, que es el autor de su ser y el único que puede acoger plenamente su donación. Se aliena el hombre que rechaza trascenderse a sí mismo y vivir la experiencia de la autodonación y de la formación de una*

*auténtica comunidad humana, orientada a su destino último que es Dios”.*

Si el hombre es apertura hacia los otros y se realiza solo dándose, esta entrega ha de ser libre. En la libertad el hombre se realiza a sí mismo, y por eso la Iglesia “*al ratificar constantemente la trascendente dignidad de la persona, utiliza como método propio el respeto de la libertad. La libertad, no obstante, es valorizada en pleno solamente por la aceptación de la verdad. En un mundo sin verdad la libertad pierde su consistencia y el hombre queda expuesto a la violencia de las pasiones y a condicionamientos patentes o encubiertos*”.

Quizá la relación libertad-verdad sea una de las claves para entender la inconmensurabilidad entre la ética social liberal y la ética social cristiana. La encíclica *Veritatis splendor*, particularmente en el segundo capítulo, afronta el problema de la relación entre libertad y verdad. Allí el Papa sostiene la capacidad de la razón natural para conocer la verdad moral. Para ser libre el hombre debe saber distinguir entre el bien y el mal, distinción que realiza con la luz de la razón natural, *reflejo en el hombre del esplendor de rostro de Dios*.

Santo Tomás identifica esta luz de la razón natural, a través de la cual podemos discernir entre el bien y el mal, con la misma ley natural. Ley natural que, en cuanto participación de la ley eterna en la criatura racional, tiene su origen en Dios, pero al mismo tiempo es ley propia del hombre.

Juan Pablo II habla de una “justa autonomía de la razón práctica”, entendiendo por tal el hecho de que el hombre posee en sí mismo su propia ley, recibida de Dios. Autonomía moral relativa, que hay que distinguir de una autonomía concebida como que se autofundamenta -negando una participación de la razón práctica en la Sabiduría del Creador- o como “libertad creadora de las normas morales, según las contingencias históricas o las diversas sociedades y culturas”. Según el Papa, esta concepción absoluta de la autonomía moral “sería la muerte de la verdadera libertad”.

La concepción de la persona como autotrascendencia, que se realiza sólo a través del don de sí, provee los elementos definitivos para superar la dialéctica individuo-sociedad propia de la ideología liberal. En realidad, la persona no es nunca solamente individuo: ser persona es ser-con y ser-para los demás. Al mismo tiempo, la apertura hacia la Trascendencia hace que el sentido último del hombre se realice sólo en la Verdad y en el Amor: la vocación del hombre es un camino en libertad hacia el Absoluto. Con palabras de la *Centesimus annus*, “la Iglesia conoce el “sentido del hombre” gracias a la Revelación divina. *“Para conocer al hombre, el hombre verdadero, el hombre integral, hay que conocer a Dios”, decía Pablo VI, citando a continuación a santa Catalina de Siena, que en una oración expresaba la misma idea: “En la naturaleza divina, Deidad eterna, conoceré la naturaleza mía”*”.

La autonomía del hombre es la propia de su libertad: una libertad creada, guiada por la ley moral que tiene a Dios por autor; por lo tanto es una autonomía relativa. La visión liberal del hombre, que presenta a un individuo independiente, autónomo, escéptico respecto a los valores últimos, se manifiesta como un vano tentativo de absolutizar lo relativo.

Autonomía relativa y autonomía absoluta son inconmensurables. No obstante, hemos visto que el Papa daba aprobaciones claras y a veces condicionales a algunas instituciones liberales. ¿Por qué? Vayamos por orden. Las aprobaciones *tout court* se referían al ámbito de las instituciones políticas, y en particular a la separación de poderes del Estado y a la creación de un Estado de derecho. El hecho de limitar el poder político pone en evidencia un principio teórico que se encuentra en la base de la democracia constitucional moderna: la persona tiene derechos inviolables. *“La tradición constitucional parte de la idea básica que es necesario garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos, y para lograrlo hay que poner al poder político y social en condiciones jurídicas tales que resulte imposible violar-*

*los. El poder -todo poder- tiene que ser por lo tanto un poder limitado, sometido a restricciones constitucionales. La democracia no significa “el poder absoluto del pueblo” (esto sería un absolutismo demagógico), sino más bien: “nadie puede tener un poder absoluto”.*

Según Rodríguez Luño, pertenece a la esencia del régimen democrático la persuasión de que hay cosas que no se pueden hacer nunca, que tienen un papel análogo al de los actos intrínsecamente malos de la moral. La separación y la limitación de los poderes del Estado y la creación de un sistema de garantías jurídicas son instituciones aptas para salvaguardar el valor-persona.

Cuando en una sociedad esta persuasión se debilita y se pierde el sentido de la verdad, es fuerte la tentación de establecer una relación entre democracia y agnosticismo moral. Pero las instituciones políticas liberales en cuanto tales no tienen necesariamente un lazo con tal agnosticismo. Por eso el Papa simplemente aprueba, al tiempo que advierte sobre el peligro de vaciar la democracia de los puntos de referencia fijos que ofrece el concepto de dignidad de la persona.

Respecto al capitalismo, el Papa daba algunas aprobaciones condicionales. Si la economía de mercado pone en el centro a la persona, si se aleja de una actitud economicista, si se valora el trabajo en cuanto obrar humano libre y responsable, etc., entonces se dan las condiciones para una aprobación *tout court*. Queda la pregunta: estas instituciones capitalistas, si logran modificarse, ¿continuarán siendo liberales? Si consideramos que la esencia del liberalismo es una libertad entendida como autonomía absoluta del hombre, la respuesta sería negativa. La pareja conceptual individuo-libertad del pensamiento liberal es muy distinta de la tríada persona-libertad-verdad. Como escribe Juan Pablo II en la *Carta a las familias*, “el individualismo supone un uso de la libertad por el cual el sujeto hace lo que quiere, “estableciendo” él mismo “la verdad” de lo que le

MARIANO FAZIO FERNÁNDEZ

*gusta o le resulta útil. No admite que otro “quiera” o exija algo de él en nombre de una verdad objetiva. No quiere “dar” a otro sobre la base de la verdad; no quiere convertirse en una “entrega sincera”. El individualismo es, por tanto, egocéntrico y egoísta. La antítesis con el personalismo nace no solamente en el terreno de la teoría, sino aún más en el del “ethos”. El “ethos” del personalismo es altruista: mueve a la persona a entregarse a los demás y a encontrar gozo en ello”.*

## **2. La propuesta de Juan Pablo II de nuevo orden mundial**

El discurso pronunciado por Juan Pablo II en la sede de las Naciones Unidas en 1995 se debe colocar en el nuevo contexto mundial surgido después de los acontecimientos de 1989, con la caída del bloque soviético de Europa central y oriental, y el final de la Guerra fría. El Papa deseaba considerar “*las consecuencias que los cambios extraordinarios acaecidos en los años recientes tienen para el presente y el futuro de toda la humanidad*” (n. 1).

Una de las características que distinguen a nuestro tiempo es la búsqueda de la libertad. En los últimos tiempos, muchos hombres y mujeres han aceptado el riesgo de la libertad, reclamando un espacio político, social y económico al que tenían derecho, basándose en su cualidad de seres libres. La búsqueda de la libertad tiene como fundamento los derechos universales que todos los hombres poseen por el mismo hecho de ser personas. Juan Pablo II afirma que el movimiento mundial de búsqueda de la libertad tiene una estructura interior. La clave para entender dicha estructura es su carácter planetario. Este hecho confirma “*que existen realmente unos derechos humanos universales, enraizados en la naturaleza de la persona, en los cuales se reflejan las exigencias objetivas e imprescindibles de una ley moral universal*” (n. 3).

## JUAN PABLO II Y LAS IDEOLOGÍAS CONTEMPORÁNEAS

Según el pontífice polaco, los derechos del hombre recuerdan que este mundo no es irracional o sin sentido: se puede hablar de una lógica moral *“que ilumina la existencia humana y hace posible el diálogo entre los hombres y entre los pueblos”*. Esta lógica hace posible también un lenguaje comprensible y común, una *“especie de “gramática” que sirve al mundo para afrontar esta discusión sobre su mismo futuro”*, y que puede abrir la posibilidad de transformar un siglo de constricción en un siglo de persuasión.

Por eso el Pontífice se preocupa por el hecho de que algunos niegan la universalidad de los derechos de los hombres, o la misma universalidad de la naturaleza humana. Es verdad - afirma el Papa- que no existe una forma única, política o económica, de organizar la libertad humana, porque la diversidad cultural fundamenta la diversidad institucional; *“pero una cosa es afirmar un legítimo pluralismo de “formas de libertad”, y otra cosa es negar el carácter universal o inteligible de la naturaleza del hombre o de la experiencia humana” (Ibid.)*.

En 1989 han acaecido una serie de revoluciones, que demuestran que la búsqueda de la libertad es una exigencia ineludible que surge del reconocimiento de la inestimable dignidad y valor de la persona humana. Han sido revoluciones hechas en nombre de la solidaridad y que indican el camino a recorrer. Pero la búsqueda de la libertad en el siglo XX compromete no solo a los individuos, sino también a las naciones. La Segunda Guerra Mundial tiene como origen la violación de los derechos de las naciones, condenadas por el hecho de ser “otras” por parte de las doctrinas nefastas que predicaban la inferioridad de algunas naciones o culturas. La violación de los derechos de las naciones ha continuado sobre todo en las llamadas “democracias populares”. Por estos motivos se hace necesaria una seria reflexión sobre los derechos de las naciones, similar a la realizada por la Academia de Cracovia durante el Concilio de Constanza, y a la de la Escuela de

Salamanca en el Siglo XVI con ocasión del descubrimiento de América.

Junto a las tendencias actuales hacia la homologización del mundo, a causa del desarrollo de las relaciones económicas y de los medios de comunicación, existe un resurgir de particularismos étnico-culturales. *“Esta tensión entre particular y universal se puede considerar inmanente al ser humano. La naturaleza común mueve a los hombres a sentirse, tal como son, miembros de una única familia. Pero por la concreta historicidad de esta misma naturaleza, están necesariamente ligados de un modo más intenso a grupos humanos concretos; ante todo la familia, después los varios grupos de pertenencia, hasta el conjunto del respectivo grupo étnico-cultural, que, no por casualidad, indicado con el término “nación” evoca el “nacer”, mientras que indicado con el término “patria” (“fatherland”), evoca la realidad de la misma familia. La condición humana se sitúa así entre estos dos polos -la universalidad y la particularidad- en tensión vital entre ellos; tensión inevitable, pero especialmente fecunda si se vive con sereno equilibrio”* (n. 7).

Los derechos de las naciones se basan sobre este fundamento antropológico. En primer lugar el derecho a existir, que no exige de suyo una soberanía estatal, existiendo diversas formas posibles de agregación jurídica. El derecho a la existencia implica el derecho a la propia lengua y a la propia cultura, mediante las cuales se expresa un pueblo y promueve su originaria soberanía espiritual. Cada nación tiene también el derecho de modelar la propia vida de acuerdo con sus tradiciones, siempre en el respeto de los derechos humanos fundamentales y evitando cualquier tipo de opresión contra las minorías. Contemporáneamente, toda nación debe vivir en paz, respeto y solidaridad con las demás naciones.

El mundo -decía Juan Pablo II-, debe aprender a convivir con la diversidad. *“La realidad de la “diferencia” y la peculiaridad del “otro” pueden sentirse a veces como un peso, o incluso como*

*una amenaza. El miedo a la “diferencia”, alimentado por resentimientos de carácter histórico y exacerbado por las manipulaciones de personajes sin escrúpulos, puede llevar a la negación de la humanidad misma del “otro”, con el resultado de que las personas entran en una espiral de violencia de la que nadie -ni siquiera los niños- se libra”. Sin embargo, más allá de las diferencias, existe una dimensión común fundamental, ya que las diversas culturas son en realidad modos distintos de afrontar la cuestión del sentido último de la existencia personal. Precisamente es aquí en donde se puede encontrar la fuente del respeto debido a toda cultura y a toda nación: “toda cultura es un esfuerzo de reflexión sobre el misterio del mundo y, en particular, del hombre: es un modo de expresar la dimensión trascendente de la vida humana. El corazón de cada cultura está constituido por su acercamiento al más grande de los misterios: el misterio de Dios” (n. 9).*

El Papa, que ha hablado de la necesidad del respeto de las diferencias, insiste ahora en uno de los temas más presentes de su pontificado, recogiendo la herencia del Concilio: la libertad religiosa. Cada comunidad se esfuerza por dar una respuesta al problema de la existencia humana. De ahí que uno de los pilares esenciales de la estructura de los derechos humanos y el fundamento de toda sociedad realmente libre sean el derecho fundamental de la libertad religiosa. No se puede imponer una respuesta al misterio del hombre: la verdad sobre el hombre es el criterio inmutable mediante el cual toda cultura debe ser juzgada, a la vez que toda cultura tiene algo que aportar a las distintas dimensiones de la verdad compleja sobre el hombre (cfr. n. 10). Las respuestas propias de cada cultura están enraizadas en la tradición nacional. En este contexto es necesario distinguir entre el patriotismo -justo amor por el país de origen-, que en nada se opone a la verdad sobre el hombre y que aporta luces para aclarar el misterio de la existencia humana, y el nacionalismo, que desprecia otras naciones o culturas, y que en

cuanto ideología se erige en una auténtica religión sustitutiva. Cuando el nacionalismo se basa en el principio religioso, nos encontramos con el fundamentalismo, que niega la libertad religiosa (cfr. n. 11).

La libertad es la medida de la dignidad y de la grandeza del hombre. Hay que utilizar la libertad en forma responsable, tanto en el ámbito personal como en el social. La estructura moral de la libertad es la arquitectura interior de la cultura de la libertad. Esta lógica interna o estructura moral se identifica con su ordenación a la verdad -verdad que puede ser conocida universalmente gracias a la ley moral inscrita en el corazón del hombre. Frente a esta concepción de la moralidad, el Papa subraya que existen otras corrientes morales, como el utilitarismo, que define la moralidad no en base al bien sino a lo ventajoso y útil. El utilitarismo es una amenaza contra la libertad: el utilitarismo político comete injusticias porque está inspirado por un nacionalismo agresivo; el utilitarismo económico somete los pobres a los ricos, sin darles la posibilidad de desarrollarse.

El Papa espera que las Naciones Unidas puedan constituir una familia de naciones, una comunidad basada en la confianza recíproca, en el apoyo mutuo y en el respeto sincero. Juan Pablo II habla de una nueva esperanza: hay que rechazar la tentación del cinismo, y arriesgar por la solidaridad y la paz, como en 1989 muchas personas han corrido el riesgo de la libertad. El hombre moderno, que inicia la Modernidad lleno de "madurez" y de "autonomía", llega al fin del siglo XX con miedo. Hay que superar el miedo, siendo conscientes que el hombre no está solo: Dios está con él.

El Papa se presentó en la Asamblea General de las Naciones Unidas como testigo de Jesucristo, testigo de la dignidad humana, testigo de la esperanza y de la providencia misericordiosa. Y concluía este magnífico discurso con las siguientes palabras, con las que podemos terminar esta exposición: *"Debemos vencer nuestro miedo del futuro. Pero no podremos vencerlo del todo si*

*no es juntos. La “respuesta” a aquel miedo no es la coacción, ni la represión o la imposición de un único “modelo” social al mundo entero. La respuesta al miedo que ofusca la existencia humana al final del siglo es el esfuerzo común por construir la civilización del amor; fundada en los valores universales de la paz, de la solidaridad, de la justicia y de la libertad. Y el “alma” de la civilización del amor es la cultura de la libertad: la libertad de los individuos y de las naciones, vivida en una solidaridad y responsabilidad oblativas.*

*No debemos tener miedo del futuro. No debemos tener miedo del hombre. No es casualidad que nos encontremos aquí. Cada persona ha sido creada a imagen y semejanza” de Aquél que es el origen de todo lo que existe. Tenemos en nosotros la capacidad de sabiduría y de virtud. Con estos dones, y con la ayuda de la gracia de Dios, podemos construir en el siglo que está por llegar y para el próximo milenio una civilización digna de la persona humana, una verdadera cultura de la libertad, ¡Podemos y debemos hacerlo! Y haciéndolo, podremos damos cuenta de que las lágrimas de este siglo han preparado el terreno para una nueva primavera del espíritu humano” (n. 18).*

Juan Pablo II ha manifestado alguna vez que sus palabras preferidas de la Sagrada Escritura son las siguientes: “La verdad os hará libres”. Frente al liberalismo y al nacionalismo, el Romano Pontífice ofrece una reflexión acerca de la verdad sobre el hombre, ya sea en su dimensión personal como social. Y esta verdad sobre el hombre implica la apertura metafísica de las personas y de las culturas hacia las demás personas y tradiciones culturales. El egoísmo de la concepción antropológica del liberalismo y la cerrazón cultural del nacionalismo terminan por empobrecer al hombre. Sólo la verdad podrá poner sólidas bases para una vida en sociedad digna de la persona humana. Toda la doctrina social y política de Juan Pablo II tiende hacia esa verdad.

# Pluralismo y bien común

*Por Joaquín Migliore\**

Necesariamente, o todos los ciudadanos lo tienen todo en común, o nada, o unas cosas sí y otras no. No tener nada en común es evidentemente imposible, ya que la ciudad es una comunidad (...) Pero en la ciudad que se propone administrarse bien, ¿es mejor que los ciudadanos tengan en común todo lo que es susceptible de ello, o que sólo tengan en común unas cosas y otras no?

ARISTÓTELES, Política, Libro II.

## Introducción

Uno de los hechos más significativos de los últimos tiempos, en materia de derecho constitucional, lo ha sido, sin duda, la incorporación de nuevos derechos a nuestra legislación positiva. En el presente trabajo quisiéramos rastrear las raíces ideológicas del “derecho a ser diferente”, piedra angular, al decir de Zaffaroni,<sup>1</sup> de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires sancionada en 1996, cotejándolas con las que fundamentan otro derecho, el derecho a la identidad, reconocido por la Constitución Nacional a las comunidades indígenas en su reforma de 1994.

\* Abogado (UBA). Profesor de Filosofía II y Ciencia Política en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas (UCA) y Profesor de Filosofía del Derecho de la Facultad de Derecho (Universidad Austral).

1. Actas de la Estatuyente, sesión 30/8/96.

JOAQUÍN MIGLIORE

Los textos que hemos de analizar dicen así:

Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

*Artículo 11*

*Todas las personas tienen idéntica dignidad y son iguales ante la ley.*

*Se reconoce y garantiza el derecho a ser diferente, no admitiéndose discriminaciones que tiendan a la segregación por razones o con pretexto de raza, etnia, género, orientación sexual, edad, religión, ideología, opinión, nacionalidad, caracteres físicos, condición psicofísica, social, económica o cualquier circunstancia que implique distinción, exclusión, restricción o menoscabo...*

Constitución Nacional.

*Art. 75.*

*Corresponde al Congreso (...) 17.- Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan...*

Evidentemente, ambos textos merecen ser estudiados desde múltiples perspectivas. La no discriminación por razones de orientación sexual fue, al momento de su sanción, uno de los puntos que generó mayor debate. Nos detendremos, sin embargo, en el problema más abstracto que significa el contraponer, al pensar lo político, las nociones de diferencia e identidad. Analizados desde este punto de vista, los artículos se presentan como el reflejo de un debate, nacido fuera de nuestras fronteras, que enfrenta, en nuestros días, a representantes del libera-

lismo con voceros del comunitarismo, a defensores del universalismo con apologistas del particularismo, y que, en última instancia, nos remiten a la gran disputa entre Románticos e Ilustrados, o, al decir de Nino, de Hegel versus Kant.<sup>2</sup> Son múltiples las preguntas que la comparación de los textos despierta: ¿Respeto de la identidad, o respeto de las diferencias? ¿Identidad de la comunidad nacional, o identidad de las comunidades particulares? ¿Diferencias de los grupos, o diferencias de los individuos? Pero además, ¿son compatibles ambas perspectivas? ¿Hasta qué punto el reconocimiento de la posesión y la propiedad comunitarias no colisiona con el derecho a autodeterminarse, a elegir libremente un proyecto de vida personal?

#### **El derecho a ser diferente.**

La afirmación de que por naturaleza el hombre posee derechos nace, en el siglo XVII, intrínsecamente ligada a la noción de *libertad* entendida en sentido “negativo”,<sup>3</sup> como esfera de autonomía en la que el hombre puede actuar sin impedimentos. Kant consideró que la libertad era *el único* derecho natural e innato, raíz y fuente de todos los demás.<sup>4</sup> La Revolución Francesa agregó a éste el derecho a la *igualdad*, y ha sido usual en-

2. Cfr. CARLOS S. NINO, “Kant versus Hegel, otra vez”, *Agora*, verano de 1996.

3. Cfr. ISAIAH BERLIN, *Cuatro Ensayos sobre la Libertad*, Alianza Universidad, Madrid, 1998, p. 215 ss.

4. “La *libertad* (independencia del arbitrio de otro), en la medida en que puede subsistir con la libertad de todos, según una ley universal, es este derecho único, primitivo, propio de cada hombre, por el sólo hecho de ser hombre. La *igualdad* natural, es decir, la imposibilidad moral de ser obligado por los demás a más cosas que aquellas a que están obligados respecto de nosotros; por consiguiente, la cualidad del hombre, de *ser dueño de sí mismo (sui iuris)* (...) todas estas facultades están ya contenidas en el principio de la libertad innata, y no difieren efectivamente de ella. (I. KANT, *Principios metafísicos del derecho*, Editorial Americalee, Buenos Aires, 1943).

tender la historia del siglo XIX como un conflicto entre libertad e igualdad, categorías que han servido, asimismo, como criterio para distinguir la “izquierda” de la “derecha” políticas.<sup>5</sup> Derecha es libertad, izquierda igualdad. Intentando conciliar ambas tradiciones, el pensamiento de la izquierda democrática pretendió redefinir las antiguas libertades en el lenguaje de la igualdad. Ronald Dworkin, por ejemplo, a la inversa que Kant, considera como básico el derecho a la igualdad.<sup>6</sup> Pues bien, sostenemos que, así como resulta significativa la formulación en términos de igualdad de derechos antes incluidos en la noción de libertad (como por ejemplo la libertad religiosa), la aparente paradoja de unir la idea de igualdad con el reconocimiento de la diferencia, -“Es el mismo principio (de la igualdad), pero formulado a partir de que esa igualdad presupone la diferencia”<sup>7</sup> - y el rechazo de todo tipo de discriminación, tal como lo hace la Estatuyente de la Ciudad de Buenos Aires, indica, a nuestro entender, que debemos buscar los fundamentos del “derecho a ser diferente” en la filosofía del liberalismo político,<sup>8</sup> (representa

5. Cfr. NORBERTO BOBBIO, *Derecha e izquierda*, Taurus, Madrid, 1996. En el mismo sentido, señala Kymlicka: “Nuestra visión tradicional acerca del panorama político ve los principios políticos como si se ubicaran en una única línea que va desde la izquierda hasta la derecha. Siguiendo esta visión tradicional, las personas situadas a la izquierda creen en la igualdad, y suscriben así algún tipo de socialismo, mientras aquellas en la derecha creen en la libertad, y suscriben así alguna forma de capitalismo de libre mercado”. (WILL KYMLICKA, *Filosofía política contemporánea*, Ariel, Barcelona, 1995).

6. “Sugiero que el derecho a ser tratado como igual debe ser considerado fundamental (...) Propongo también que los derechos individuales a diferentes libertades sólo deben ser reconocidos cuando se puede demostrar que el derecho fundamental a ser tratado como igual los exige”. (RONALD DWORKIN, *Taking rights seriously*, Planeta Agostini, Barcelona, 1993).

7. Actas de la Estatuyente, sesión 30/8/96, intervención del Dr. Zaffaroni.

8. La expresión liberalismo es, cuanto menos, confusa. El significado usual del término en Argentina, y en este sentido lo usamos, acerca la expresión a lo que en Estados Unidos se conoce como *libertario*, distinto del *liberal*, que corresponde a nuestra social democracia.

el último estadio de su desarrollo) y señala, al mismo tiempo, una profunda transformación en las filas del, podríamos llamarlo, pensamiento de “izquierda” respecto de las posturas sustentadas por el mismo unos 30 años atrás.

Desde sus orígenes el liberalismo se propuso como programa limitar el poder político de los gobernantes, a los efectos de poder garantizar las libertades de conciencia, pensamiento y expresión. Impresionado por las guerras religiosas de la Inglaterra del siglo XVII, uno de sus primeros representantes, John Locke, sostuvo en la *Carta sobre la tolerancia* que sólo la radical separación de la Iglesia y el Estado podría acabar con los enfrentamientos. Rechazó en consecuencia, en oposición a la pretensión anglicana de convertir a la monarquía en cabeza de la Iglesia Nacional, que el poder político tuviese competencias para legislar en materia religiosa. La fundamentación teórica de esta postura la realizó en su obra mayor, el famoso *Ensayo sobre el gobierno civil*. En ella Locke afirma, abriendo camino a la posterior tradición liberal, que la finalidad del gobierno se reduce a la protección de los derechos personales: vida, libertad y propiedad y que, en tanto estos derechos no entren en juego, el Estado no se encuentra legitimado para actuar. Se trata de distinguir, de manera tajante, el ámbito público del privado, y puesto que la elección de una religión no parece afectar la vida, la libertad o la propiedad de otros, dicha cuestión debe quedar librada solamente a la conciencia personal. El liberalismo nace, de este modo, profundamente preocupado por defender una esfera de intimidad en la que el Estado no pueda intervenir.

Locke se movía, sin embargo, en el ámbito del sistema monárquico; la situación cambia radicalmente con el advenimiento de la forma democrática de gobierno. ¿Son necesarios estos límites cuando el poder de decidir se encuentra en manos de la mayoría? Rousseau sostiene que la voluntad general no tiene restricciones de ningún tipo. La tradición constitucional americana, por el contrario, consideró fundamental limitar los po-

deres del gobierno, estableciendo, junto con el sistema democrático, todo un mecanismo de frenos y contrapesos destinado a circunscribir sus esferas de influencia.

La conciliación entre democracia y derechos individuales será la gran tarea que se proponga el liberalismo decimonónico. A tales fines elabora Benjamín Constant su distinción entre las libertades de los antiguos, (libertad política o de participación), y la libertad de los modernos (la libertad concebida como límite al Estado). Pero el gran autor en esta materia lo es sin duda Stuart Mill. Su obra *On liberty* es una gran apología de los derechos del individuo frente a las prerrogativas de la comunidad. El gran peligro, sostiene, reside en la “tiranía de la mayoría”, tiranía que puede ejercerse políticamente, pero que es aún más peligrosa cuando es practicada por la misma sociedad. Este insistir en los derechos de las minorías frente a las mayorías convierte a Mill en uno de los antecesores de la temática del “derecho a ser diferente” y del problema de la discriminación.

Derecho a la diferencia supone, pues, la defensa de esferas en las que el gobierno, en este caso las mayorías, no está legitimado para legislar. No admitir la discriminación significa luchar contra una *“tiranía social mucho más formidable que la opresión legal: pues si bien (...) no tiene a su servicio tan fuertes sanciones, deja, en cambio, menos medios de evasión; pues penetra mucho más a fondo en los detalles de la vida, llegando hasta encadenar al alma”*. Existe, concluye Mill, *“un límite para la acción legítima de la opinión colectiva sobre la independencia individual: encontrar este límite y defenderlo contra toda usurpación es tan indispensable para la buena marcha de las cosas humanas como la protección contra el despotismo político”*. Nos encontramos, pues, ante el viejo principio iluminista de la libertad entendida como defensa de la autonomía del individuo, sólo que ahora los límites le son fijados al gobierno popular.

También puede remitirse a la tradición liberal, y particularmente a Mill, la defensa de la pluralidad como riqueza. Ya no se

trata de eliminar la injusticia que significa la discriminación del diferente, sino que el pluralismo resulta un aporte para la sociedad. *“El punto de viraje que este nuevo artículo plantea es muy importante porque tiende a generar un cambio de conciencia con respecto a la discriminación. El acento no está puesto en la igualdad o en la no discriminación sino fundamentalmente en el respeto a la diferencia y en el hecho de dignificarla como un valor de aporte y de enriquecimiento para la sociedad”*.<sup>9</sup>

### Diferencia e identidad

Que el derecho a la igualdad, reivindicado desde la perspectiva de la diferencia, tienda a identificarse con la vieja idea de libertad entendida como autonomía, supone una profunda transformación en las fuerzas “progresistas” respecto de los planteos de la década del setenta, muy marcada por el problema de la identidad.<sup>10</sup> Convendrá, pues, que nos detengamos en esta nueva antinomia: la contraposición entre diferencia e identidad.

9. Sesión del 30/8/96, intervención del Sr. Santa María.

10. Pongamos un ejemplo: Por el decreto 1085 del 10 de octubre de 1974, la entonces presidente de la Nación, Isabel Martínez de Perón, invocando como antecedente el decreto 33.711/49, a los efectos de proteger la música nacional, establecía: “Considerando: Que es obligación inexcusable la defensa y protección del patrimonio artístico del Estado nacional argentino, como es la música nacional. Que es necesario amparar el sentir regional y nacional de nuestra patria en su más genuina expresión. Que es un deber el proteger la capacidad intelectual de nuestra poesía, aprendiendo a querer y sentir lo que es de nuestra tierra (...) Que conviene acentuar toda forma de expresión de hondo y auténtico sentido nacional, amparando su ciencia, costumbres y artes populares, como creaciones exclusivas de su personalidad de conjunto. Que corresponde en consecuencia brindar clara protección a la música nacional en proporciones adecuadas a lo que adviene del exterior, proponiendo e instrumentando las pautas jurídico-políticas conducentes a tal fin. Por ello la Presidente de la Nación Argentina, decreta: Art. 1. Las emisoras de radio y

## JOAQUÍN MIGLIORE

La temática de la identidad nacional suele asociarse a la filosofía del romanticismo. Nace en pugna con el universalismo iluminista (el concepto de *volkgeist* aparece ya en las obras de Herder), se encuentra presente en los pensadores de la restauración y se vincula posteriormente con las cuestiones suscitadas por las unificaciones de Alemania e Italia. Sólo la nación, entendida como comunidad cultural, sostienen los pensadores de comienzos del siglo XIX, puede garantizar la permanencia del Estado. Y dado que son los valores compartidos los que hacen posible la convivencia, su defensa constituye una de las funciones esenciales del gobierno. De allí que la defensa de los prejuicios, valores a los que adherimos antes que toda crítica, resulte una constante tanto en el pensamiento tradicionalista como en el conservador.

*Lo característico de la década del 70 fue que el tema de la identidad nacional pasa a ser reivindicado por las fuerzas de izquierda, quienes lo enarbolan en nombre de la llamada lucha "antiimperialista" y del proceso histórico de descolonización. El problema no fue sólo argentino, y estuvo relacionado al tema del "tercer mundo", abarcando países tan disímiles, salvadas las diferencias, como Argelia, Egipto, China, Palestina o Brasil. En la Argentina, la unión de identidad nacional y marxismo será típica de grupos políticos, como por ejemplo, los montoneros. Uno de los*

---

televisión de todo el país, explotadas por el Estado nacional, provincial o municipal o por particulares, están obligadas a difundir como mínimo, un setenta y cinco por ciento de música nacional en sus programaciones diarias. Art. 2. Se entiende por música nacional todo lo clasificado como autóctono tradicional o criollo y toda música de autores nacionales y en general toda composición que interpreta el sentimiento musical del pueblo argentino o sus tradiciones. Art. 3. El porcentual establecido en el art.1 se aplicará de acuerdo a las siguientes proporciones. a) 25% de música folklórica (cancionero popular de las provincias argentinas: zambas, chacareras, chamamés, vidalitas, etc.), b) 25% de música ciudadana (tantos, milongas, etc.), c) 25% de música de autores y compositores argentinos; cualquiera fuere su género..."

## PLURALISMO Y BIEN COMÚN

autores más significativos de esta postura fue, en la década del setenta, Juan José Hernández Arregui, quién continuado el camino abierto por el revisionismo histórico de izquierda, se convertirá, con obras como *¿Qué es el ser nacional?*, en uno de los apologistas de esta unión entre nacionalismo y marxismo. El ser nacional es, al decir de Arregui:

*Una comunidad establecida en un ámbito geográfico y económico, jurídicamente organizada en nación, unida por una misma lengua, un pasado común, instituciones históricas, creencias y tradiciones también comunes conservadas en la memoria del pueblo, y amuralladas, tales representaciones colectivas, en sus clases no ligadas al imperialismo, en una actitud de defensa ante embates internos y externos, que en tanto disposición revolucionaria de las masas oprimidas se manifiesta como conciencia antiimperialista, como voluntad nacional de destino.*<sup>11</sup>

Y sostenía, al explicar la función del artista, que “*el gran artista nacional toma sus imágenes del contexto social en que vive como criatura humana. Sus representaciones, entornadas por la singularidad venturosa de su espíritu, son colectivas. El verdadero poeta, esencialmente personal en la inmanencia de la forma, pone en sus creaciones algo de impersonal, como es impersonal y exterior al individuo, lo colectivo que lo alumbra*”.<sup>12</sup>

Es cierto, sin duda, que la propia izquierda debatió la posibilidad de esta unión. Juan José Sebrelli fue uno de sus más acérrimo críticos. Mas allá de su reticencia histórica concreta a interpretar al peronismo como movimiento revolucionario y de creer posible la viabilidad de la unión entre izquierda y peronismo, en *El asedio a la modernidad*, señala, de manera general, el rechazo a todo intento de síntesis entre marxismo y

11. J.J. HERNÁNDEZ ARREGUI, *¿Qué es el ser nacional?*, Buenos Aires, Hachea, 1972, p.22.

12. *Ibid.*, p.174.

nacionalismo. De todos modos, y sin entrar a juzgar acerca de la posibilidad de asumir desde el pensamiento de izquierda la temática de la identidad cultural, resulta evidente que el marxismo, debido a sus raíces monistas, tiende a defender necesariamente la primacía de lo colectivo por sobre la individualidad, y que ha mirado tradicionalmente con recelo la doctrina de los derechos personales. Es por ello que creemos que, la defensa del “derecho a ser diferente”, por parte de las fuerzas “progresistas”, revela una profunda transformación. Y que más allá de la caída del muro, nuestra época, con su predilección por el pluralismo, lo particular, lo individual y la fragmentación, reflejan un absoluto triunfo de la filosofía liberal.

### Postmodernidad

La defensa de la diferencia ha encontrado, en cambio, algunas de sus formulaciones más radicalizadas en la filosofía de la postmodernidad. Pese a su aparente oposición al pensamiento de las luces, este movimiento que proclama el fin de la historia y la caída de toda forma de racionalidad universal, habría completado, paradójicamente, la lucha que emprendiera la filosofía del siglo XVIII en pos de la conquista de la autonomía personal. El tardo capitalismo se presenta de este modo como más revolucionario que el marxismo, ya que radicaliza el proceso de secularización. Abandonada la trascendencia y la esperanza histórica, desechados el dogma y la ortodoxia, provengan éstos de la Iglesia o del P.C., el individuo alcanza, con el fin de los grandes relatos, el anhelado derecho de no dejarse guiar por otro. *“En cuanto cae la idea de una racionalidad central de la historia – señala Vattimo, uno de sus teorizadores- el mundo de la comunicación generalizada estalla en una multiplicidad de racionalidades “locales” –minorías étnicas, sexuales, religiosas, culturales o estéticas- que toman la palabra, al no ser, por fin, silenciadas y repri-*

*midas por la idea de que hay una sola forma verdadera de realizar la humanidad, en menoscabo de todas las peculiaridades, de todas las individualidades limitadas, efímeras y contingentes*".<sup>13</sup> Es el fin del nosotros lo que garantiza el triunfo definitivo de la libertad. Libertad que se presenta no sólo como independencia respecto de la mirada del otro, sino como disolución de toda forma de identidad. "El efecto emancipador de la liberación de las racionalidades locales no reside –continúa Vattimo- en el mero garantizar a cada uno un mayor reconocimiento y "autenticidad"; como si la emancipación consistiera sólo en que pudiera venir a manifestarse finalmente lo que cada uno es "de verdad" (en términos todavía metafísicos, espinocistas): negro, mujer, homosexual, protestante, etc. El sentido emancipador de la liberación de las diferencias y los "dialectos" está más bien en el efecto añadido de extrañamiento (...) Si hablo mi dialecto en un mundo de dialectos seré consciente también de que la mía no es la única "lengua", sino precisamente un dialecto más entre otros".<sup>14</sup>

La pérdida del único lenguaje permitiría, a su vez, una nueva manera de vivir lo social. "El proyecto postmoderno –afirma Michael Walzer- mina cualquier tipo de identidad común y de conducta estándar; produce una sociedad en la cual los pronombres del plural "nosotros" y "ellos" (e incluso los mixtos "nosotros" y "yo") no tienen una referencia fija; apunta a la plena perfección de la libertad individual"<sup>15</sup>. Pero, paradójicamente, de ello se espera un nuevo tipo de solidaridad. "La escritora bulgarofrancesa Julia Kristeva (...) –continúa Walzer- una de las más interesantes defensoras teóricas de este proyecto; nos anima a reconocer un mundo de extraños ("solamente el carácter de ser extranjero es lo universal") y a identificar lo extranjero en nosotros mismos (...) Si

13. GIANNI VATTIMO, *La sociedad transparente*, Paidós, Barcelona, 1996, p.84.

14. *Ibid*, p.85.

15. MICHAEL WALZER, *Tratado sobre la tolerancia*, Paidós, Buenos Aires, 1998, p.100.

JOAQUÍN MIGLIORE

*todos somos extranjeros entonces nadie lo es. Porque a menos que experimentemos la mismidad de alguna forma fuerte, no podremos siquiera reconocer la alteridad*<sup>16</sup>

### **El malestar de la cultura**

El individualismo ha sido, sin embargo, señalan múltiples voces, el precio que se ha tenido que pagar por esta conquista de la libertad, por este triunfo pleno de la diferencia. Vivimos en un mundo en el que las personas tienen el derecho a elegir por sí mismas su propia regla de vida, a decidir en conciencia qué convicciones desean adoptar. Pero esta autonomía parece amenazar los cimientos mismos de la convivencia. Se trata de comprender -pregunta Lipovetsky- *“cómo una sociedad fundada en la forma moda puede hacer que los hombres coexistan entre sí. ¿Cómo puede establecer un lazo social mientras no cesa de ampliar la esfera de la autonomía subjetiva, de multiplicar las diferencias individuales?”*<sup>17</sup>

Observaba el convencional Aníbal Ibarra en la sesión del 30/8/96 de la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, en la que se aprobara el artículo antes mencionado que: *“vivimos muchas situaciones de discriminación, de no respetar el derecho a ser diferente, y esto se da en el marco de una sociedad fragmentada, donde se imponen criterios individualistas y se quiere eliminar y erradicar la solidaridad social...”* ¿Pero no resulta contradictorio, querer al mismo tiempo, promover la diferencia y garantizar la solidaridad? ¿Hasta qué punto el “desmoronamiento de lo social”<sup>18</sup> no constituye consecuencia inevitable

16. Ibid., p.101.

17. GILLES LIPOVETSKY, *El imperio de lo efímero*, Anagrama, Barcelona, 1990, p.300.

18. Ibid., p.300.

## PLURALISMO Y BIEN COMÚN

de la afirmación ilimitada de la autonomía? Según Charles Taylor, el peligro de nuestra época *“no lo constituye el despotismo, sino la fragmentación, a saber, un pueblo cada vez más incapaz de proponerse objetivos comunes y llevarlos a cabo. La fragmentación aparece cuando la gente comienza a considerarse de forma cada vez más atomista, dicho de otra manera, cada vez menos ligada a sus conciudadanos en proyectos y lealtades comunes.”*<sup>19</sup> En el mismo sentido se pronuncia el recientemente desaparecido Christopher Lasch: *“En la ausencia de modelos comunes, la tolerancia se convierte en indiferencia y el pluralismo cultural degenera en un espectáculo estético en el que saboreamos las curiosas costumbres de nuestros vecinos con la fruición del entendido. Pero nunca sometemos a esos mismos vecinos como individuos a ninguna clase de juicio (...) la suspensión del juicio nos condena lógicamente a la soledad. Si no estamos dispuestos a plantearnos exigencias mutuas, sólo podremos llevar la clase más rudimentaria de vida en común”*.<sup>20</sup>

Y agregaba al referirse al fenómeno de fragmentación de la sociedad americana:

Las clases privilegiadas -en un sentido amplio el 20% más elevado de la población- se han independizado en un grado alarmante no sólo de las ciudades industriales que se están desmoronando sino de los servicios públicos en general. Envían a sus hijos a escuelas privadas, se aseguran contra las emergencias médicas inscribiéndose en planes mantenidos por la empresa y contratan guardias privados de seguridad para protegerse contra la creciente violencia que se dirige contra ellos. Se han apartado de la vida corriente. No es sólo que no vean el sentido de pagar por servicios públicos que ya no utilizan. Muchos de ellos han dejado de consi-

19. CHARLES TAYLOR, *La ética de la autenticidad*, Ediciones Paidós, Barcelona, 1994.

20. CHRISTOPHER LASCH, *La rebelión de las élites*, 1996, Buenos Aires, Paidós, p.80-81.

## JOAQUÍN MIGLIORE

derarse americanos en ningún sentido importante, de sentirse implicados en el destino de América para bien o para mal. Sus vínculos con una cultura internacional de trabajo y de ocio -de negocios, espectáculos, información y "recuperación de información"- hace que a muchos de ellos les sea profundamente indiferente la perspectiva de una decadencia nacional americana...

*Cuando la gente no tiene lazos nacionales, se siente poco inclinada a realizar sacrificios o aceptar la responsabilidad de sus acciones. "Aprendemos a sentirnos responsables respecto a los demás porque compartimos con ellos una historia común... una cultura común... un destino común...". La desnacionalización de las empresas de negocios tiende a producir una clase de cosmopolitas que se consideran "ciudadanos del mundo, pero sin aceptar... ninguna de las obligaciones que la ciudadanía de un Estado implica normalmente" (...) En vez de mantener los servicios públicos, las nuevas élites dedican su dinero a mejorar sus enclaves cerrados. Pagan gustosamente por escuelas privadas y suburbanas, policía privada y sistemas privados de recogida de basuras; pero se las han arreglado para librarse en gran medida de la obligación de contribuir a la hacienda pública. Su reconocimiento de obligaciones cívicas no va más allá de sus vecindarios inmediatos".*<sup>21</sup>

¿Se tratan sólo de coincidencias? ¿O Lasch trata de interpretar un proceso que tiene vigencia también en nuestra realidad?

### La perspectiva multiculturalista

La reacción más importante a la fragmentación postmoderna la constituye, en nuestros días, el "comunitarismo", movimiento de límites inciertos, capaz de incluir bajo una misma denominación genérica autores tan dispares como un "judío norteamericano"<sup>22</sup> proveniente de la izquierda y afecto a los

21. Ibid., p.46/48.

22. M.WALZER, *Tratado sobre la tolerancia*, Paidós, Barcelona, 1998.

representantes de la crítica social, cuanto a un neorristotélico contemporáneo, enemigo de la filosofía de la Ilustración. Los uno sin embargo una misma crítica al liberalismo (hay quién dice que se trata sólo de una actitud reactiva), y el intento de rescatar la noción de espacio común. Si la gran preocupación del liberalismo había sido garantizar el ámbito de autonomía del individuo, los comunitaristas, en cambio, se preocupan por las esferas compartidas, los espacios de todos, la identidad de la comunidad. Y si bien no resulta preciso negar, sostienen, que en lo privado la autonomía del individuo es absoluta, respecto de lo público es la comunidad la que tiene el derecho de decidir. En este sentido, ha dicho Sandel, comunitarismo equivale a mayoritarismo.<sup>23</sup> El mismo nombre designa, sin embargo, a pensadores que difieren radicalmente entre sí: los multiculturalistas, preocupados por garantizar y proteger la identidad de las distintas comunidades que ocupan un mismo espacio político, y la de quienes, colocándose en la perspectiva de la comunidad total, defienden, de manera análoga a como lo hiciera el pensamiento neoconservador, el derecho de ésta a proteger su identidad.<sup>24</sup>

Oponer a la soledad del individuo aislado la pertenencia, garantizar su derecho a una identidad compartida, tal es el cre-

23. M.SANDEL, *Spheres of justice*.

24. El comunitarismo se acerca a la temática neoconservadora cuando reivindica para la sociedad política, considerada como un todo, el derecho a proponerse objetivos colectivos. Nos acercamos de este modo a las formulaciones clásicas del pensamiento conservador, para el que sólo la existencia de una tradición común incontestada, los "prejuicios" en el sentido burkeano, permitirían fundar la convivencia. En ese sentido, nos parece, debe interpretarse el pensamiento de Alasdair MacIntyre (autor que no puede ser tildado de multiculturalista, y que sin embargo es considerado comunitarista) y sus afirmaciones de que sólo sobre la base de ciertos paradigmas compartidos puede, en el terreno de lo práctico, entablarse un diálogo racional, considerando a su vez a la fragmentación de los lenguajes como signo inequívoco de decadencia.

do del comunitarismo multiculturalista. No se pretende, sin embargo, anular el derecho a la diferencia: “*cada quien debe ser reconocido en su identidad única*”<sup>25</sup>, pero esta identidad pasa a ser ahora no la del individuo sino la del grupo al que pertenece. Puesto que los hombres no son “yos” desvinculados, tal como lo pretendiera el liberalismo universalista, uno de los principales derechos de la persona es la de ser reconocido en su identidad cultural. La autonomía iluminista, el ideal de autenticidad, se traslada de este modo a lo colectivo. “*Ser fiel a mí mismo – observa Charles Taylor- significa ser fiel a mi propia originalidad, que es algo que sólo yo puedo articular y descubrir (...) Ésta es la interpretación de fondo del moderno ideal de la autenticidad*”.<sup>26</sup> Pero, agrega siguiendo a Herder, esta concepción de la originalidad puede aplicarse en dos niveles, “*no sólo a la persona individual entre otras personas, sino también a los pueblos que transmiten su cultura entre otros pueblos. Y lo mismo que las personas, un Volk debe ser fiel a sí mismo, es decir a su propia cultura*”.<sup>27</sup> Es por ello que “*así como todos deben tener derechos civiles iguales e igual derecho al voto, cualesquiera que sean su raza y su cultura, así también todos deben disfrutar de la suposición de que su cultura tradicional tiene un valor*”.<sup>28</sup>

Ejemplos de esta política del reconocimiento lo serían, según Taylor, las normas tendientes a salvaguarda la identidad cultural del Quebec.

*En Quebec se aprobó cierto número de leyes en el campo del idioma. Una de ellas regulaba quién puede enviar a sus hijos a escuelas de lengua inglesa (no los francófonos ni los inmigrantes); otra exigía que las empresas de más de 50 empleados se administraran en fran-*

25. C. TAYLOR, El multiculturalismo y la política del reconocimiento, p.61

26. Ibid., p.51

27. Ibid., p.51

28. Ibid., p.100

## PLURALISMO Y BIEN COMÚN

*cés; una tercera proscribió la firma en documentos comerciales en cualquier idioma que no fuera el francés. En otras palabras, los quebequenses se encontraron ante restricciones impuestas por su gobierno en nombre de un objetivo colectivo.<sup>29</sup>*

Los mismos motivos legitiman el tratamiento particular que han de recibir las comunidades aborígenes.

*Mientras que la política de la dignidad universal luchaba por unas formas de no discriminación que eran enteramente “ciegas” a los modos en que difieren los ciudadanos, en cambio la política de la diferencia a menudo redefine la no discriminación exigiendo que hagamos de estas distinciones la base del tratamiento diferencial. De este modo los miembros de los grupos aborígenes recibirán ciertos derechos y facultades de que no gozan otros canadienses si finalmente aceptamos la exigencia de un autogobierno aborígen, y ciertas minorías recibirán el derecho de excluir a otras para conservar su integridad cultural*

Fácil es reconocer el lenguaje del art. 75 inc. 17 de nuestra Constitución. La pregunta es hasta qué punto resultan compatibles la autenticidad y la defensa del derecho a la autonomía personal con la fidelidad a sí mismo del *Volk*. Charles Taylor ha tenido clara conciencia del problema: “Para muchas personas (...) el hecho de que una sociedad política adopte ciertas metas colectivas constituye una amenaza en contra de (...) cualquier declaración de derechos aceptable. En primer lugar, las metas colectivas pueden imponer a la conducta de los individuos restricciones que pueden violar sus derechos (...) En segundo lugar, aun si no fuese posible pasar por alto los derechos individuales, la adopción de una meta colectiva en nombre de un grupo nacional es algo que puede considerarse como discriminatorio de suyo. En el mundo moderno siempre ocurrirá que no todos los que viven como ciudadanos bajo

29. *Ibid.*, p.80.

*cierta jurisdicción pertenezcan al grupo así favorecido. Podría pensarse que esto, en sí mismo, provoca la discriminación.*"<sup>30</sup> Y sin embargo, pese a reconocer que una perspectiva liberal las consideraría claramente incompatibles,<sup>31</sup> acepta que ambas perspectivas, puedan coordinarse.

*Los quebequenses y quienes atribuyen similar importancia a este tipo de meta colectiva tienden a optar por un modelo bastante distinto de una sociedad liberal. En su opinión, una sociedad puede organizarse en torno de una definición de la vida buena sin que esto se considere como una actitud despreciativa hacia quienes no comparten en lo personal esta definición. Donde la naturaleza del bien requiere que éste se busque en común, ésta es la razón por la que debe ser asunto de la política pública.*

*Según esta opinión, una sociedad con poderosas metas colectivas puede ser liberal siempre que sea también capaz de respetar la diversidad, especialmente al tratar a aquellos que no comparten sus metas comunes, y siempre que pueda ofrecer salvaguardias adecuadas para los derechos fundamentales.*<sup>32</sup>

En el fondo, sostiene Taylor, se trataría de "dos concepciones del liberalismo de los derechos".

Nacida de su reflexión sobre las transformaciones culturales en los Estados Unidos, la posición de Michael Walzer es, en lo esencial, análoga a la defendida por Taylor. También él seña-

30. Ibid., p.82/83.

31. "Quienes adoptan la opinión de que los derechos individuales siempre deben ocupar el primer lugar y, junto con las provisiones no discriminatorias, deben tener precedencia sobre las metas colectivas, a menudo hablan desde la perspectiva liberal que se ha difundido cada vez más por todo el mundo angloamericano. Su fuente, desde luego, es Estados Unidos, y recientemente fue elaborada y defendida por algunas de las mejores cabezas filosóficas y jurídicas de esa sociedad, incluyendo a John Rawls, Ronald Dworkin, Bruce Ackerman y otros". (Ibid., p.84).

32. Ibid., op.cit., p.88/89.

la, al igual que el autor canadiense, la ambivalencia de la libertad entendida como autonomía. Por una parte, sostiene “*la libertad personal y las formas radicales de tolerancia que la acompañan son (...) el logro más extraordinario (...) de los Estados Unidos*”. “*Tenemos –nos dice- libertad para seguir nuestro propio camino, planear nuestras vidas, elegir una carrera, a la persona con quien queremos vivir (o una serie de ellas), una religión (o ninguna), una política (o una oposición política) y un estilo de vida (o ninguno); somos libres para hacer nuestras cosas*”.<sup>33</sup> El triunfo de la autonomía conlleva, sin embargo, toda una serie de consecuencias negativas. La alta tasa de divorcios, el número de niños al cuidado exclusivo de madres sin pareja, el incremento de los datos sobre abuso y abandono de niños, el creciente número de personas que viven solas, la aparición de indigentes sin hogar y la creciente ola de violencia indiscriminada, no son sino el reflejo de una sociedad en la que los individuos están cada vez más disociados. ¿Cómo corregir este aspecto negativo de la libertad? Walzer cree que la solución consiste en fortalecer el lugar de las asociaciones. En los Estados Unidos, afirma en su última obra, *Ensayo sobre la tolerancia*, actúan dos poderosas fuerzas centrífugas. Una, tiende a desarraigar a los *individuos* de todo tipo de pertenencia. Otra, desvincula a grupos enteros de personas de un supuesto centro común, dado lugar a una creciente y potente articulación de las *diferencias de grupo*. Este movimiento es reciente, y tiene que ver con el pedido de reconocimiento por parte de los distintos grupos inmigratorios que configuraron desde el origen a los Estados Unidos. La soledad del individuo desvinculado es, sin embargo, más preocupante que la disonancia multicultural. El desarraigo puede ser combatido devolviéndole a la persona el derecho a la propia cultura. Al mismo tiempo, el individualismo norteamericano se

33. MICHAEL WALZER, *Tratado sobre la tolerancia*, op.cit., p.112.

encargará de corregir los aspectos de intolerancia que pudieran manifestar las diversas comunidades. Se trata, en suma, de corregir una fuerza con otra, reconstruir los lazos interpersonales reconociendo la realidad de las diferentes culturas, y corregir los peligros de intolerancia y particularismo apelando al individualismo de la modernidad, de “*producir (...) hombres y mujeres que defiendan la tolerancia en el seno mismo de sus diferentes comunidades a la vez que valoran y reproducen (reconsideran y revisan) las diferencias*”.<sup>34</sup>

Sin embargo, la posibilidad de compatibilizar ambas perspectivas: el respeto de la libertad autónoma (o derecho a la diferencia) con el reconocimiento del derecho a la identidad cultural, se presenta, cuanto menos, como problemática. El reconocimiento a los indígenas de “la posesión y propiedad comunitarias de las tierras” realizada por el art. 75 de nuestra Constitución claramente parece limitar la autonomía de las personas y la posibilidad de disponer sobre sus bienes.<sup>35</sup> Puede comprenderse, por ello, que los representantes del liberalismo observen con recelo todo intento de conceder derechos diferenciales a las comunidades.<sup>36</sup> Lo que resulta paradójico, además, es que en

34. Ibid. P.121.

35. Will Kymlicka distingue entre *protecciones externas*, tendientes a proteger a un grupo de la influencia externa, de las *restricciones internas*, por las que un grupo étnico o nacional pretende usar del poder del Estado para limitar el disenso en la *propia* comunidad. Este último tipo de protección conlleva un mayor peligro para los derechos individuales. El problema radica en que no resulta claro determinar cuando una protección externa (como por ejemplo los derechos territoriales reconocidos a las comunidades indígenas), se convierte en una restricción interna, que afecta la libertad de los miembros individuales. (Cfr. WILL KYMLICKA, *Ciudadanía multicultural*, Paidós, Barcelona, 1996, p.69).

36. En Argentina, Martín Diego Farrell es un claro representante de esta desconfianza del pensamiento liberal respecto del reconocimiento de derechos comunitarios. Cfr. MARTÍN DIEGO FARRELL, *El derecho liberal*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1998.

nuestros días esta reivindicación de la primacía del todo sobre la parte se realiza en el lenguaje individualista de los “derechos”. “Los partidarios de la sociedad pluricultural –señala Finkelkraut, heredero del universalismo iluminista- en su loable deseo de devolver a cada cual su identidad perdida, hacen chocar de frente dos escuelas de pensamiento antagonista: la del derecho natural y la del derecho histórico y –proeza singular- presentan como la última libertad individual la primacía absoluta de la comunidad”.<sup>37</sup>

Es este lenguaje común de los derechos el que acerca a defensores de la identidad y representantes de la diferencia. Pues, efectivamente, ambas posturas coinciden en suponer (pese a la distancia que separa a las filosofías que las inspiran) que la dimensión esencial de lo político se reduce a su sola defensa. Derechos del individuo aislado (el yo “desvinculado”), en el caso del liberalismo, o derecho del individuo a la identidad cultural, en el caso del comunitarismo multiculturalista, identidad que, sin embargo, se considera imposible de alcanzar respecto de la sociedad política en su conjunto. El comunitarista, señala Cruz Prados, “*reacciona contra el anonimato del Estado liberal, pero emprende la recuperación de las fuentes de identidad, de la conciencia de comunidad y del sentido de pertenencia, en la dirección que ese mismo Estado sugiere. Afirma, con razón, que nos entendemos y juzgamos desde el seno de comunidades que crean en nosotros vínculos constitutivos. Pero no parece reconocer que entre esas comunidades figure –en el lugar que le correspondería- la comunidad política*”.<sup>38</sup> En este sentido, agrega citando a Amy Gutmann, la propuesta comunitarista “*consistiría en mantener el Estado liberal como una gran unión de muchas comunidades*”.<sup>39</sup>

37. ALAIN FINKIELKRAUT, *La derrota del pensamiento*, Anagrama, Barcelona, 1994.

38. ALFREDO CRUZ PRADOS, *Ethos y polis*, Eunsa, Navarra, 1999, p.54.

39. *Ibid*, p.54.

## Conclusión

Reflejo, en síntesis, de los debates que se plantean en la teoría política contemporánea, los artículos son expresión de tradiciones filosóficas contrapuestas. La protección del “derecho a ser diferente” responde, en esencia, a las preocupaciones del liberalismo. Son sus mismas viejas tesis las que reaparecen, aunque se agrega, sin duda, un matiz nuevo, ya que su defensa no se hace en nuestros días a partir de la noción de libertad, sino desde la igualdad reinterpretada como diferencia. Por ello, si, como sostiene Bobbio, izquierda es igualdad y derecha libertad, la defensa del derecho a la diferencia supone, a nuestro entender, que el viejo socialismo igualitario intenta asumir en su seno las ideas centrales del pensamiento liberal. Ello representa un cambio respecto de las ideologías imperantes hace tres décadas en la Argentina. Todo el apogeo y caída de la izquierda puede leerse en este pasaje de la libertad a la igualdad y de ella a la diferencia en la manera de interpretar los derechos.

La temática de la identidad se encuentra ligada, en cambio, desde su origen, a las filosofías que polemizaron con el liberalismo. Presente en el pensamiento tradicionalista y conservador, reivindicada momentáneamente por la izquierda en la década del sesenta, reaparece en nuestros días en los autores llamados “comunitaristas”. El comunitarismo alberga, sin embargo, en su seno, dos tradiciones incompatibles. La de aquellos que se preocupan por la identidad de la polis, considerada como un todo, y la de los defensores del “multiculturalismo”. Estos últimos intentan conciliar, como dijéramos, el respeto a la identidad con el reconocimiento de la diferencia, rechazando que una política del bien común pueda formularse respecto de la sociedad en su conjunto, pero aceptando, al mismo tiempo, que las distintas comunidades se den a sí mismas objetivos colectivos. La identidad aparece, de este modo, considerada como un “dere-

cho". Con esta tradición debe relacionarse el contenido del art. 75 inc. 17.

Creemos, por lo demás, que pueden realizarse varias observaciones al debate, a la luz de la noción clásica de bien común. Resulta, en primer lugar significativo, el cuestionamiento que los comunitaristas han realizado a la tradición liberal. En última instancia lo que el comunitarismo ha redescubierto no es sino la vieja tesis que afirma que el hombre es por naturaleza, un ser social. Ser hombre significa ser con otros, y dado que, como decía Aristóteles, "no tener nada en común es evidentemente imposible" para los ciudadanos,<sup>40</sup> el objetivo primero de la política ha de consistir en este decidir sobre lo común. La transformación de la *res pública* en *res nullius*, erosiona la base de la convivencia, y los derechos personales, aislados de las

40. "Hemos de empezar este estudio -señala Aristóteles al comienzo del libro II de su *Política* - por su principio natural. Necesariamente, o todos los ciudadanos lo tienen todo en común, o nada, o unas cosas sí y otras no. No tener nada en común es evidentemente imposible, ya que la ciudad es una comunidad y, por lo pronto, los ciudadanos tienen necesariamente en común el lugar; cada ciudad, en efecto, tiene su lugar propio y los ciudadanos tienen en común una misma ciudad. Pero en la ciudad que se propone administrarse bien, ¿es mejor que los ciudadanos tengan en común todo lo que es susceptible de ello, o que sólo tengan en común unas cosas y otras no? (...) Lo mejor es que toda ciudad sea lo más unitaria posible; tal es, en efecto, el supuesto de que parte Sócrates. Sin embargo es evidente que si la ciudad avanza en ese sentido y es cada vez más unitaria, dejará de ser ciudad, pues la ciudad es por naturaleza una multiplicidad, y al hacerse más una, se convertirá de ciudad en casa y de casa en hombre, ya que podemos decir que la casa es más unitaria que la ciudad y el individuo más que la casa. De modo que, aun cuando alguien fuera capaz de hacer esto, no debería hacerlo, porque destruiría la ciudad". ARISTÓTELES, *Política*, Libro II, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989. p.27/28. Aristóteles pensaba el problema de la unidad en oposición a la pretensión platónica de eliminar familia y propiedad como manera de garantizar la cohesión de la clase de los guerreros, pero la pregunta sobre cuáles son los fundamentos comunes que permiten la convivencia, tiene una absoluta vigencia en nuestros días.

metas compartidas que permiten conciliarlos, no pueden sino entrar en colisión. En este sentido, la pretensión postmoderna de eliminar los espacios compartidos no puede sino llevar a la soledad y al individualismo, a un neonarcisimo que destroza todos los vínculos sociales. El neofeudalismo contemporáneo que encierra a los individuos en sus barrios cerrados, puede ser leído como resultado de la indiferencia de las clases privilegiadas, de la “rebelión de las elites”, pero también, de manera menos negativa, como un intento de reconstruir ámbitos de convivencia, después de que el Estado, abocado solamente a la defensa de los derechos personales, renuncia a su tarea de decidir sobre lo común.

El programa multiculturalista resulta, sin embargo, insuficiente. No explica, en primer lugar, por qué, si considera legítimo que las distintas comunidades puedan perseguir objetivos colectivos, juzga inadmisibile, al mismo tiempo, que se formule una política en términos de bien común para la polis. Tampoco resuelve el problema de la fragmentación, sino que, simplemente, traslada el conflicto de lo particular a lo colectivo, y si el choque de individuos presenta aspectos inquietantes, mucho más peligroso parece ser que el enfrentamiento se produzca entre culturas. Sólo la vigencia de un proyecto compartido puede servir de base a la convivencia. *“El multiculturalismo que constituye un problema –señala Cruz Prados- no es el hecho de que existan en el mundo culturas diversas, sino el reto que plantea a una sociedad el estar compuesta por gentes de diversas culturas. Es decir, el multiculturalismo es un problema en cuanto problema político”*.<sup>41</sup>

El problema del multiculturalismo no reside sólo en este abandono del *nosotros* político. La negativa sistemática a plantear la cuestión desde una perspectiva metafísica determina, además, que *lo común* sea pensado en términos de *cultura* y no

41 ALFREDO CRUZ PRADOS, *Ethos y polis*, op. cit., p.58.

de *naturaleza*. Con ello se pierde uno de los grandes aportes de la filosofía aristotélica. La mera constatación sociológica de que la polis sólo puede fundarse sobre valores compartidos, que resulta sin duda de capital importancia al momento de discutir tesis como la del Estado éticamente neutro, no alcanza, sin embargo, para justificar cuáles valores hayan de escogerse como fundamento de la convivencia. Negada la posibilidad de alcanzar una universalidad que trascienda los particularismos, la filosofía práctica termina por disolverse en un puro emotivismo que reduce a mero juego de poder el diálogo entre culturas dentro y fuera de la polis.

Dos desafíos, en suma, plantean estos debates al pensamiento iusnaturalista: el de recuperar, en primer lugar, en momentos en los que pareciera primar una pura política de la diferencia, y más allá del lenguaje de los derechos, la noción de espacio común. Ello no significa cuestionar la vigencia de los derechos humanos, retroceder hacia un Aristóteles precristiano ni desechiar los aportes que la filosofía moderna pudiera haber realizado a nuestra manera de concebir la libertad. Sí, en cambio, recordar que lo político ineludiblemente se define por su referencia a la *res publica*, y que resulta por ello legítimo y necesario buscar acuerdos y legislar, respecto de aquellas cosas que son de todos. En este punto, pueden reconocerse los aportes del comunitarismo. Pero superar, en segundo lugar, la impronta antimetafísica e historicista de este movimiento, lo que equivale a sostener, como lo hiciera la gran tradición de Occidente, que sin negar la vigencia que la costumbre y la tradición pudieran otorgarles, las normas se legitiman por su adecuación o conformidad con la verdad.