

Gg

Punto seguido

Revista de Gestión Gubernamental

Brechas prioritarias para la inclusión social de jóvenes con discapacidad y el empleo en la Argentina

Cambiamos: nuevas subjetividades y el sistema universitario argentino

Aportes para una crítica al Poder Judicial de la Nación

Recursos naturales y desarrollo en la Argentina del siglo XXI

Gobierno corporativo en empresas públicas

Medios de comunicación en la Argentina durante el gobierno de Cambiamos

El impacto de la Reforma Universitaria de 1918 en el Estatuto de la UNPAZ

Gg. Punto seguido-Revista de Gestión Gubernamental

Año I | Nº 1 | junio de 2021

© 2021, Universidad Nacional de José C. Paz. Leandro N. Alem 4731

José C. Paz, Pcia. de Buenos Aires, Argentina

© 2021, EDUNPAZ, Editorial Universitaria

ISSN: 2796-7107



Rector: **Darío Exequiel Kusinsky**

Vicerrectora: **Silvia Storino**

Secretaria General: **María Soledad Cadierno**

Directora General de Gestión de la Información y

Sistema de Bibliotecas: **Bárbara Poey Sowerby**

Jefa de Departamento Editorial: **Blanca Soledad Fernández**

Diseño, arte y maquetación integral: **Jorge Otermin**

Corrección de estilo: **María Laura Romero y Nora Ricaud**

staff

Director: **Juan Erbin**

Coordinador editorial: **Arturo Trinelli**

Publicación electrónica - distribución gratuita

Portal EDUNPAZ <https://edunpaz.unpaz.edu.ar/>



Licencia Creative Commons - Atribución - No Comercial (by-nc) Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga con fines comerciales. Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales. Esta licencia no es una licencia libre. Algunos derechos reservados: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.es>

Las opiniones expresadas en los artículos firmados son de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de esta publicación ni de la Universidad Nacional de José C. Paz.

Gg

índice

| | |
|---|-----------|
| Editorial Juan Erbin | 5 |
| ARTÍCULOS | |
| Brechas prioritarias para la inclusión social de jóvenes con discapacidad y el empleo en la Argentina Roxana Mazzola | 9 |
| Cambiamos: nuevas subjetividades y el sistema universitario argentino Juan Pablo Marinelli | 31 |
| Aportes para una crítica al Poder Judicial de la Nación Gonzalo Kodelia | 45 |
| Recursos naturales y desarrollo en la Argentina del siglo XXI Daniel D'Eramo | 57 |
| Gobierno corporativo en empresas públicas Christian Valcheff | 67 |
| Medios de comunicación en la Argentina durante el gobierno de Cambiamos Carlos Inal Kricas | 73 |
| El impacto de la Reforma Universitaria de 1918 en el Estatuto de la UNPAZ Patricia Bertona, Nicolás Díaz, Lorena Díaz, María Mercedes Rodríguez Ventre, Jonathan Aguirre, Sofía Belaustegui, Gustavo Isetta y Cynthia Olivera | 83 |

Editorial



*Juan Erbin**

Es un gran gusto para nosotros presentar el primer número de *Gg. Punto Seguido*, la revista de la carrera de Gestión Gubernamental de la Universidad Nacional de José C. Paz. Nuestra idea es que este sea un espacio que recoja contribuciones de docentes, investigadores e investigadoras, estudiantes de nuestra carrera y de otras disciplinas afines, con el fin de hacer un aporte a la discusión sobre los temas más relevantes que hacen a la gestión, las políticas públicas, el derecho y la economía.

El principal objetivo de esta publicación es contribuir al pensamiento crítico y a la democratización de la palabra, que son principios fundamentales de todo ámbito académico público. Nombramos a la revista *Punto Seguido* porque nos pareció una buena manera de representar el espíritu con el que nos propusimos armarla, esto es, intentando no agotar ninguna discusión sino, por el contrario, incentivar a que cada artículo dispare nuevas ideas o inquietudes que potencien y promuevan más debate sobre cada uno de los contenidos que presentemos aquí. Por eso, proyectando una continuidad de número a número, *Punto Seguido* busca despertar y ser motor de reflexiones que nos ayuden a interpretar la realidad con sentido crítico y que edición tras edición podamos seguir pensando y repensando los temas que más nos preocupan.

Por el propio perfil de Gestión Gubernamental de nuestra Universidad, está claro que el diálogo entre saberes que propongamos desde aquí tendrá un fuerte anclaje territorial. Esta carrera fue

* Director de la Licenciatura en Gestión Gubernamental

creada en el año 2017 mediante Resolución CS N° 11/2017. A inicios de 2021, cuenta con 153 estudiantes y su matrícula crece año a año. El cuerpo docente es amplio y diverso, con profesionales de las carreras más transversales a la disciplina, especialmente la Ciencia Política, el Derecho, la Economía y la Administración.

Punto Seguido procura ser un espacio de difusión para los temas más relevantes de nuestra disciplina, pero también una publicación que pueda reflejar la intensa producción académica de toda nuestra comunidad universitaria. Así, invitamos a todos los estudiantes y docentes de UNPAZ y de otras universidades para que se apropien de esta revista y nos hagan llegar sus contribuciones, con el único fin de hacer de este un espacio de intercambio y debate plural y participativo.

Esta primera edición cuenta con siete artículos.

Roxana Mazzola nos introduce a un tema siempre sensible como lo es el de la población con discapacidad, pero haciendo foco especialmente en los jóvenes y en cuáles son las brechas presentes que impiden igualdad de oportunidades. Analiza con minuciosidad los límites de la política pública, las distorsiones en la institucionalidad que de estas se desprenden y formula una serie de recomendaciones para el corto plazo que puede ayudar a atenuarlas. El artículo es un extracto de una investigación de la CEPAL y cuenta con el aporte de testimonios de actores involucrados (políticos, institucionales y grupos de interés) que vuelve al trabajo muy revelador y enriquecedor para situarnos en esta problemática.

El sociólogo Juan Pablo Marinelli hace un repaso de la gestión Cambiemos en el sistema universitario argentino. Identifica muy concretamente a los actores universitarios que formaron a buena parte de los equipos técnicos del PRO, analizando muchas instituciones privadas de renombre, su recorrido histórico, y qué relación hay entre dicha trayectoria y el aporte de cuadros que promovieron al Estado en el período 2015-2019.

En momentos donde se discute la arbitrariedad y el debido proceso de muchas de las prisiones preventivas de los últimos años en Argentina, el aporte que realiza Gonzalo Kodelia es clave para entender la, muchas veces, subanalizada relación entre el Poder Judicial y la política. Los jueces ¿pueden influir en decisiones políticas que toma el soberano en una república con división de poderes? ¿Hasta dónde llega el control de constitucionalidad y el respeto por las leyes que los supremos deben hacer en un sistema pensado a partir del principio de *check & balances*? Kodelia se va a inspirar en fundamentos de la filosofía política para situarnos en debates que son clave para pensar la política y las políticas públicas hoy por hoy.

No hay ejes tan importantes para la gestión gubernamental como los asociados a los recursos naturales y a cómo se puede gestionar su explotación desde el Estado en los países que cuentan con gran diversidad y abundante dotación. Daniel D'Eramo, docente e investigador de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, nos va a aportar una mirada federal en este sentido, llamando siempre a la reflexión sobre las oportunidades y desafíos que como decisores estatales se presentan a la hora de pensar estos temas.

A propósito de esto, el siguiente artículo puede ser pensado como un complemento del anterior. En efecto, una herramienta que han usado las provincias para asociarse al capital privado en la explotación de estos recursos han sido sus empresas públicas. En tanto detentoras del dominio originario de los recursos naturales presentes en sus territorios por mandato constitucional, muchas jurisdicciones han creado *ad hoc* empresas públicas provinciales para administrar concesiones, promover Unión Transitoria de Empresas (UTES) y diseñar otros esquemas de asociación con el capital privado para fiscalizar y captar renta. Christian Valcheff se va a centrar en las decisiones de gobierno corporativo que toman estas empresas (no solo las vinculadas a recursos naturales sino también otras que prestan servicios en general) en el marco de la OCDE y de la llamada “gobernanza” que desde allí se propone para las sociedades estatales. Teniendo en cuenta que buena parte de la inserción laboral en el Estado puede venir de la mano de la conducción de sus empresas públicas, este artículo de Valcheff es por demás interesante y revelador.

Si de temas relevantes se trata, no caben dudas de que los medios de comunicación, su influencia en la opinión pública y la manera en que inciden en la agenda gubernamental, cumplen un rol central; por esto es necesario reflexionar sobre el modo en que recibimos información y nos ubicamos como sujetos receptores de mensajes que llegan influidos por intereses, subjetividades y disputas. El artículo que provee Carlos Inal Kricas trabaja todos estos puntos y constituye una invitación a seguir pensando estos debates, contextualizándolos, muy especialmente, al período de gobierno de Cambiemos en Argentina.

Finalmente, presentamos el trabajo de Patricia Bertona, Nicolás Díaz, Lorena Díaz, María Mercedes Rodríguez Ventre, Jonathan Aguirre, Sofía Belaustegui, Gustavo Isetta y Cynthia Olivera quienes, bajo la coordinación de Álvaro G. Suárez Ballesteros, analizan cómo el Estatuto de nuestra Universidad registra antecedentes en los grandes principios que inspiraron la Reforma Universitaria de 1918. Se trata de un artículo de gran rigor analítico y que pone de manifiesto el gran aporte que realizan nuestros estudiantes, de quienes nuestra revista también pretende nutrirse y enriquecerse.

Todas estas contribuciones llegan en un contexto muy particular, como es el de la pandemia del COVID-19, que nos ha interpelado como nunca y nos ha obligado, entre otras cosas, a ser ingeniosos e innovadores a la hora de pensar herramientas que ayuden a entender lo que nos pasa y mantengan vivo el espíritu crítico tan necesario siempre en ámbitos académicos, y más aún en momentos como el que envuelve a esta primera edición. Siguiendo con la sana costumbre de nuestra universidad, queremos que esta publicación sea una marca distintiva de nuestra carrera y un reflejo de la intensidad que pretendemos para los debates que nos preocupan y atraviesan. La pandemia ha amplificado todas las brechas preexistentes y la incomodidad que esto nos genera como científicos sociales nos obliga a continuar por el camino de la reflexión crítica y condescendiente con los que más sufren.

Esperamos aportar en ese sentido y que esta publicación sea la primera de muchas más.

Brechas prioritarias para la inclusión social de jóvenes con discapacidad y el empleo en la Argentina¹



Roxana Mazzola*

En nuestro país, la población joven con discapacidad no parece tener un lugar destacado dentro de la agenda de políticas, más allá de los esfuerzos por consagrar articulaciones que permitan contenerla dentro de la normativa actual. Durante el gobierno de Cambiemos el ajuste económico para cumplir con las metas de déficit fiscal llevaron al absurdo de dar de bajas pensiones por invalidez, entre otros flagrantes atropellos contra una población vulnerable, con el argumento de que muchas de estas no correspondían o incluso se entremezclaban con favores políticos.

Dicha situación volvió aún más crítica la condición de un universo poblacional de por sí condenado a padecer brechas de desigualdad naturalizadas o invisibilizadas. Esta circunstancia confina a las personas con discapacidad a la vida privada y desde allí son obligados a edificar sus escalas de socialización. La garantía de su bienestar social está por lo tanto sumamente familiarizada y comunitarizada, pese a algunas actuaciones puntuales por parte de los gobiernos.

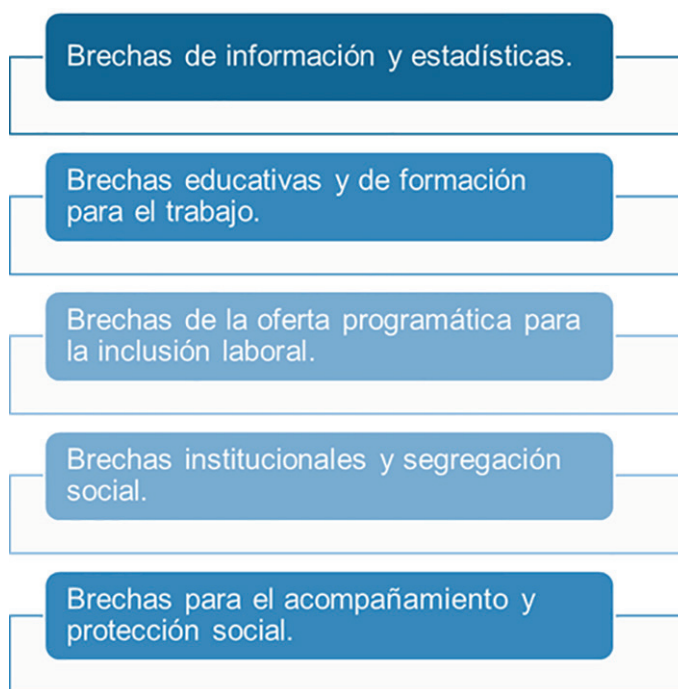
¹ Este artículo es parte de una investigación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bajo la supervisión de Heidi Ullmann, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. El estudio se realizó en el marco del proyecto "Políticas y programas para jóvenes con discapacidad en América Latina", llevado a cabo por la División de Desarrollo Social Inclusivo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DISD/UNDESA) y la CEPAL. Enero-junio 2019.

* Politóloga (UBA), Magíster en Administración y Políticas Públicas (UDESA) y Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Es docente en UBA, UNTREF y Coordinadora Académica del Diploma de Desigualdades y Políticas Públicas Distributivas (FLACSO Argentina). Contacto: desigualdades@flacso.org.ar

Se requiere de un rol más activo del Estado a favor de la inclusión educativa y empleo de este colectivo que sufre una doble discriminación: ser joven y además padecer algún tipo de dificultad corporal, visual, auditiva o intelectual.

En este sentido, desde el siguiente punto se resaltan las principales brechas identificadas.

Gráfico 1. Principales brechas para la inclusión laboral de jóvenes con discapacidad.



Fuente: elaboración propia en base al analizado desarrollado en esta investigación.

En el presente artículo nos proponemos explicar cada una de estas brechas y enunciar algunas recomendaciones para contribuir a atenuarlas.

Brechas de información y estadísticas

El artículo 31 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad señala que contar con herramientas capaces de recolectar datos estadísticos, que permitan conocer la situación social de las personas con discapacidad, es una obligación y es indispensable para monitorear su cumplimiento y para construir políticas públicas que conduzcan a reducir la discriminación y a promover la integración y la igualdad de oportunidades (ONU, 2006).

Tanto la Convención como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y diversos organismos de Naciones Unidas asumen como marco de referencia para producir información a la Clasificación

Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF) aprobada en el 2000. En este marco, la ONU creó en 2001 el Grupo de Washington sobre estadísticas de discapacidad (GW), que entre sus objetivos está el proporcionar información básica sobre el tema que sea comparable a nivel mundial. No obstante, aún no hay comparabilidad entre los países y falta desarrollo de recursos humanos capacitados al respecto. En países federales como la Argentina también es clave que se cuente con información y generación de estadísticas a nivel local.

El ODS 17 habla de fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible. En concordancia con la Convención, este objetivo se puede relacionar con el artículo 31, “Recopilación de datos y estadísticas”, y el artículo 32, “Cooperación internacional”. La generación de información con datos confiables basados en la investigación científica es un pilar importante para el diseño y reorientación de planes, programas y políticas públicas en materia de discapacidad. Ello contribuye al mejoramiento del diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas y proyectos de desarrollo inclusivo.

Por lo tanto, es preciso mejorar la información, aprovecharla efectivamente en la gestión gubernamental y adecuarla a las exigencias y principios esgrimidos por los acuerdos y convenciones internacionales que se ocupan del tema, teniendo en cuenta la nueva definición de la discapacidad, el enfoque de los derechos humanos y el propósito de lograr sociedades inclusivas.

En las formas de medición difíciles de modificar actúan diversos condicionantes y tradiciones institucionales:

Los problemas que muchas veces presentan las encuestas es que describen la discapacidad por autopercepción. Se suele preguntar si hay una limitación permanente para ver u oír, etc. Las encuestas no miden obstáculos sociales, apuntan fundamentalmente a la afección. Todas las mediciones parten de una definición biomédica, haciendo eje en la limitación del “sujeto para”. Se trata entonces de un elemento clave a la hora de pensar un modelo de construcción social que refleje un tipo de medición consecuente con ese modelo (Entrevista a María Pía Venturiello, coordinadora del Área de Salud y Población del Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires [IIGG-UBA], 29 de marzo de 2019).

Otro punto tiene que ver con poder desagregar la información para grupos específicos y a nivel territorial:

La discapacidad es una de las variables más complejas para medir. Tres fuentes tradicionales hay para la medición de las personas con discapacidad: censos, encuestas y registros administrativos. En Argentina de las tres tenemos información, pero cada uno de ellas presenta sus ventajas y limitaciones.

En el 2001 se incorporó por ley una pregunta a realizar en el Censo Nacional que se aplica a nivel hogar. Con sólo una pregunta es muy difícil medir correctamente la prevalencia de discapacidad. En el Censo

2010 esto se realizó por estimación, no sobre el cuestionario básico. Ahí tenés problemas para desagregar por grupos de edad y tipo de discapacidad. Por ejemplo, hace poco acabamos de hacer un informe de que se ha sobreestimado la prevalencia de discapacidad en el Censo de 2010 que da 12.5%, dado que hay un problema con cómo se registra la discapacidad visual e intelectual. Por eso digo que hay que tener un resguardo con la información.

Por su parte, las encuestas te permiten ahondar más con un batería de preguntas pero el último estudio de discapacidad de 2018 no tiene representatividad provincial y no es posible desagregar al interior por grupos etarios. Por ejemplo, no se pudo desagregar la información para jóvenes y el rango etario es de 15 a 39 años precisamente por esto, porque la información pierde consistencia. Para hacer esa desagregación necesitás tener una muestra de 100 mil personas y fue sólo de 45 mil la de Encuesta Nacional de Discapacidad (END).

Por tanto, los registros administrativos son los más robustos pero ahí tenés el tema de que es voluntario y sólo hay 1.2 millones de registros del Certificado Único de Discapacidad, quedándose mucha población con discapacidad por fuera.

La juventud pierde visibilidad en parte por esta dificultad para medir la discapacidad y en parte también porque, como sabés, la prevalencia de la discapacidad en las personas aumenta con la edad, lo cual hace que la mirada se ponga en los adultos mayores. No obstante, como siempre, decimos que hay que mirar lo que pasa antes con la niñez y pensar intervenciones para ello (Entrevista a María Cecilia Rodríguez, directora de Estadísticas Poblacionales en el Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC], 18 de abril de 2019).

Brechas educativas y de formación para el trabajo

Es nodal avanzar en la alfabetización, la finalización de estudios primarios y secundarios y en lograr acceder a la universidad. Ahora bien, el tema no solo refiere al acceso sino también indica que es preciso adecuar los contenidos de la formación, formar al recurso humano. Avanzar en la implementación de la transformación del sistema de educación hacia la educación inclusiva y de calidad es una interrelación al sistema educativo en su conjunto. Y en esto no pasa el cambio solo por la normativa sino que es preciso asegurar presupuestos adecuados, avanzar en la transformación de las escuelas especiales en centros de recursos para la inclusión. También hay que producir información sobre educación de personas con discapacidad que asisten a escuelas comunes y especiales.

Liliana Pantano así lo remarcaba:

El principal tema es la invisibilización y la falta de accesibilidad de la población a la formación. No se ha avanzado en lo laboral porque se mantienen las condiciones estructurales de que no hay acceso a la formación. Los puestos de hoy requieren una muy alta calificación y hay una baja calificación entre las personas con discapacidad. Saber la edad de cuando se adquirió esa discapacidad es central también para esto. Hay una cuestión de inclusión social en general y de inclusión educativa en particular para poder avanzar en lo laboral.

El derecho a la educación es de todos y a veces parece que el derecho es sólo para ese sector. Esto también retroalimenta diferencias.

Creo que es central que se registre la heterogeneidad para que la experiencia educativa sea auspiciosa. Como eso no sucede no se llega a la universidad. A la escuela no se va sólo por la generación de habilidades sociales. Hay casos de chicos que los aprueban de año a año y transitan así su recorrido educativo. En cambio, lo que hay que hacer es generar opciones para jóvenes y adultos con discapacidad reales. La verdadera inclusión no es sólo el acceso, es el acceso, la permanencia y egreso en igualdad de condiciones que acceda a los apoyos para que pueda cumplir con los requisitos que se piden en el ámbito escolar (Entrevista a Liliana Pantano, decana de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Católica Argentina [UCA] y directora de la carrera de Especialización en Estudios Sociales de la Discapacidad, 10 de abril de 2019).

Otros referentes se expresaban en este sentido:

Desde el Estado se trabaja muy poco en políticas para jóvenes con discapacidad. La mayoría de las intervenciones son sobre los niños y las niñas, no tanto sobre los jóvenes. Incluso a medida que avanza la edad de niños a adolescentes a jóvenes uno puede ver que el rol del Estado, por ejemplo, en los ámbitos escolares se desvanece. Un tema muy sensible es el acoso escolar, que es muy alto en los jóvenes con discapacidad (Entrevista a Gabriela Tosorini, referente de discapacidad del Sindicato de Empleados Estatales ATE. Se desempeña en la Secretaría de Niñez y Adolescencia del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación [SENNAF], 16 de abril de 2019).

Otro tema es que cuando se considera ello las empresas buscan perfiles súper calificados y no se encuentran. Hay uno o dos casos cada miles dependiendo de si adquirió la discapacidad de grande y ya logró formarse antes (Entrevista a Lucas Utrera, especialista en responsabilidad social empresaria y presidente de La Usina y de Red Activos, 12 de abril de 2019).

Como grupo etario no hay ofertas específicas para los jóvenes. Los Centros de Formación de la Provincia de Buenos Aires tienen un límite de edad de permanencia tenga o no articulación con lo que sucede luego y tampoco se forman para el trabajo en algunas aptitudes que son esenciales. Es muy difícil encontrar jóvenes que tengan el perfil requerido por las empresas para trabajar. Al trabajar, además, aparecen cosas de un joven que son básicas. Por ejemplo, había una chica que luego de almorzar en el trabajo aparecía con toda la cara llena de migas y ketchup o sobre el manejo del dinero o viajar solos y que no lo hacen con autonomía. Allí se expresan déficits de los procesos de formación para el trabajo porque se trabaja con las familias la importancia de generar autonomía y se expresa una sobreprotección, la tolerancia de generar hábitos, todos estos aspectos remarcan que hay que trabajarlos desde una perspectiva distinta (Entrevista a Susana Steyerer, coordinadora de la Fundación Usina, 11 de abril de 2019).

Trabajamos mucho con el equipo. Tenemos reuniones de equipo con los profesores y los talleristas y algunas capacitaciones. Por ejemplo, mañana sábado es sobre autismo y tiene que venir todo el personal.

El tema de la formación es fundamental. Soy docente de educación especial y la verdad es que no se los ha formado como adultos. En lo educativo hay muchas trabas y se marcan más en el terciario o universitario porque no hay intérpretes, por ejemplo (Entrevista a Daniela Mourelle, directora de Personas con

Discapacidad de la Subsecretaría de Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades, Municipalidad de General San Martín, provincia de Buenos Aires, 22 de abril de 2019).

El tema educativo es el tema. Tenemos dos sistemas aún en Argentina: el común y el especial. Ha sido una lucha la formación de escuelas especiales que tienen conocimientos centrados en oficios y es necesario que se los forme en otros aspectos relacionados al mundo laboral competitivo. Los jóvenes con los que trabajamos que egresaron de secundarios de escuela común están mejor en aspectos de sociabilización pero no se han formado en otro tipo de formaciones específicas.

Como te decía el tema es la educación. La formación que esos jóvenes han recibido. Estos jóvenes que tienen limitaciones es más complejo. Ninguno tiene un estudio superior. Tienen menos posibilidades de acceder al nivel educativo en todos sus niveles y la formación que reciben debiera asociarse a la inserción laboral pero no pasa (Entrevista a Marta Mendia, directora del Área de Capacitación de la Fundación Discar, 15 de abril de 2019).

Brechas de la oferta programática para la inclusión laboral

Llegados a este punto, podemos afirmar que en Argentina no hay propuestas para este colectivo y que un modo de avanzar sería con el cumplimiento del cupo de empleo estatal, y generando incentivos reales para la inserción y calidad de empleo en el sector privado.

En Argentina las estrategias de inclusión laboral y formación dirigida a jóvenes con discapacidad es escasa. Más que nada refieren a la tradicional oferta educativa de educación especial y a las estrategias de integración en los ciclos de educación común. Luego los programas refieren a las personas con discapacidad en general o solo para jóvenes, sin abordar ambos aspectos en simultáneo. Hay acciones de las organizaciones de la sociedad civil o su resolución termina siendo individual y, por tanto, recae en las familias.

Otro aspecto es que la integralidad no es considerada en estas intervenciones, es decir, las transformaciones del entorno institucional que se requieren para hacer posible que un joven con discapacidad pueda ir todos los días a un trabajo, lo cual implica que las ciudades sean accesibles en sus edificaciones, transportes, calles, etc.

Señala el informe de la Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad (REDI, 2017):

La pauta más bien es de iniciativas aisladas que no convergen en la creación de mecanismos que de manera global aseguren el acceso a derechos y un alcance a la totalidad de la población con discapacidad, agravado por la ausencia de organismos de control.

La posibilidad de una inserción laboral igualitaria se ve particularmente obstaculizada para aquellas personas cuya capacidad jurídica se encuentra restringida por medidas como la curatela, que las excluyen desde el inicio. Asimismo, el certificado de discapacidad permite acceder a programas de capacitación específicos, pero significa un obstáculo para acceder a un empleo formal.

Por otra parte, la Ley N° 26.816/76 de Régimen Federal de Empleo Protegido para Personas con Discapacidad del año 2013 y su Decreto Reglamentario 1771/1577 que promueven el desarrollo laboral de las PCD, ha involucrado diversas acciones llevadas a cabo por la autoridad competente, no obstante a la fecha la norma no ha tenido aplicación efectiva, evidenciándose una baja en solicitudes de talleres protegidos vinculado a trabas burocráticas, requisitos insalvables y demoras en la gestión de fondos.

El Estado Argentino no garantiza el derecho al trabajo de las PCD e incumple sistemáticamente la normativa que establece el cupo laboral del 4% para PCD en el sector público.

Otro punto central es que no solo es difícil para este colectivo de personas conseguir trabajo sino también permanecer dentro del mercado laboral formal.

También en otras entrevistas se apuntaba a este respecto:

La ley establece un cupo para el personal estatal pero no se cumple. En la Ciudad de Buenos Aires sólo se cumple en algunos sectores específicos como el Instituto Gráfico Nacional, la Armada, la Policía y la Legislatura. Después no se cumple. Además el 80% de las personas con discapacidad, como señalan la OMS, no trabajan. Sumemos a esto que, bajo la situación actual con mayores índices de pobres, la desocupación es mayor entre los jóvenes de 18 a 25 años. A esto hay que cruzarle que en el caso de los jóvenes con discapacidad esto se agudiza y tienen más limitadas sus posibilidades de acceder a la educación y al trabajo. Salió el programa de empleo con apoyo pero no hay empleo en el contexto actual y se venden muchos de los avances que se realizaron durante la gestión anterior. Señala este programa que pone un acompañante pero el problema del cupo no es ese sino que no pasa por medir los avances en términos cuantitativos sino también en lo cualitativo. En general, las personas con discapacidad son amontonadas en un área del Estado sin considerar su calificación. Lo que en principio sería una discriminación positiva se termina convirtiendo en una discriminación negativa dado que el Estado no reconoce las capacidades y formación del personal con discapacidad que es incorporado. Además, con la introducción de nuevas tecnologías, muchos trabajos que antes eran realizados por personas con discapacidad ahora son reemplazados y no se ha capacitado a las personas con discapacidad para esas nuevas tecnologías (Entrevista a Gabriela Tosorini, referente de discapacidad del Sindicato de Empleados Estatales ATE. Se desempeña en la Secretaría de Niñez y Adolescencia del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación [SENNAF], 16 de abril de 2019).

En la oferta programática se destaca que hay programas para emprendedores con discapacidad, por ejemplo en la ciudad, pero en general esos programas no sirven. Funciona desde una lógica asistencial. No hay programas que atiendan a las personas con discapacidad en el marco de programas para jóvenes, además de que tampoco hay muchos programas para jóvenes y formación laboral.

Hay que trabajar en cuestiones de acceso educativo y laboral y la instalación del modelo social vs. el modelo hegemónico de la discapacidad. En todos los sectores prevalece esa mirada.

Ni siquiera el Estado cumple la ley de cupo de los puestos reservados. Hay barreras de acceso al empleo desde el propio Estado.

Otro punto es que, como 7 de 10 discapacidades son adquiridas por accidentes de tránsito o problemas cardiovasculares, en general se mira a los adultos. La juventud con discapacidad no es abarcada. Sí hay colectivos por los derechos de las personas con discapacidad o por tipos de discapacidad pero no del colectivo de jóvenes.

La historia de los talleres protegidos te habla mucho de lo que es la política. Han surgido de padres con hijos con discapacidad que alquilaban un lugar en el barrio y bajo su amparo pudieron obtener un espacio. Reciben muy pocos recursos y son de subsistencia puro. Se fueron sosteniendo y resolviendo a pulmón. En algunos casos están dejando de ser talleres de producción y pasando a talleres terapéuticos recreativos.

En programas como Jóvenes más y Mejor Trabajo no se hace un abordaje de los jóvenes con discapacidad o que se considere que tengan una representación o un acompañamiento para que estos jóvenes estén en igualdad de condiciones (Entrevista a Lucas Utrera, especialista en responsabilidad social empresaria y presidente de La Usina y de Red Activos, 12 de abril de 2019).

Creo que son necesarias campañas en serio de concientización en las empresas porque hay un profundo desconocimiento de lo que es trabajar con personas con discapacidad. Es importante que las empresas se sientan acompañadas.

Luego otro punto son los apoyos. Hay cambios que deben hacer las políticas públicas para que no se siga pensando en los empleos protegidos sino en los empleos inclusivos, en el empleo con apoyo para que se inserten en el empleo competitivo.

Las políticas que hay en curso tienen un tiempo muy acotado y funcionan muchas veces como prácticas o pasantías laborales de 6 meses y luego se va a la casa. Eso no favorece que más personas tengan empleo.

Luego está el tema de que en los últimos dos años hay menos apertura de las empresas porque hay menos puestos. No se abren puestos y mucho más se ve esto para las personas con discapacidad (Entrevista a Marta Mendia, directora del Área de Capacitación de la Fundación Discar, 15 de abril de 2019).

Si está la ley del 4% que implica que los organismos públicos y proveedores del Estado contraten personas con discapacidad es básico arrancar porque eso se cumpla. Pero no se cumple y nadie pide que se cumpla. Imagínate que a nosotros nos nombraron hacer muchos años el primer municipio inclusivo del país porque nos encuadramos en el marco de la ley del 89, no porque la cumplimos. ¿Dónde están los puestos reservados para las personas con discapacidad? (Entrevista a Daniela Mourelle, directora de Personas con Discapacidad de la Subsecretaría de Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades, Municipalidad de General San Martín, provincia de Buenos Aires, 22 de abril de 2019).

Brechas institucionales y segregación social: la deconstrucción de prejuicios, la participación y el fortalecimiento de las capacidades

Entender a la juventud como construcción social implica reconocer que los jóvenes, sus ideas y sus conductas son consecuencia de lo que sucede y sucedió en una sociedad dada, que da lugar a un modo específico de ser joven en la Argentina de este tiempo, pero que también tiene una dimensión subjetiva, ya que se trata de una experiencia individual, del joven que siente, piensa y vive en este período histórico.

Así, se observan cambios en la concepción de los jóvenes, en diferentes momentos. Y ahí nos debemos una reflexión sobre la invisibilización y reclusión a la vida privada que enfrentan estos jóvenes.

En la medida en que estas personas acceden a instituciones formales, tienen más acceso a educación y a derechos en general. Si pueden participar de estos espacios, de rehabilitación con una mirada integral, donde no solamente se trabaje en lo motriz sino que se profundice en la sociabilidad de población que tiende a estar aislada, se los empodera. Esa es la manera de darles más herramientas en un mundo que los aparta todo el tiempo.

En escuela integradora o especial, pero dentro de políticas más generales que tiendan a fomentar una mayor sociabilidad de los sujetos, son directamente proporcionales a un mayor bienestar. Que vaya más gente al servicio nacional de rehabilitación, al deporte, etc., son políticas públicas exitosas que limitan el aislamiento y la sobreprotección familiar. Por supuesto que todo debe ir acompañado de espacios de accesibilidad para los traslados, como se señaló anteriormente (Entrevista a María Pía Venturiello del Instituto Gino Germani de la UBA, 29 de marzo de 2019).

Para resolver la inclusión de personas con discapacidad no sólo sirve la prevención sino también el aliento a la capacidad remanente de la persona con discapacidad. Hay un desaliento al desarrollo de la capacidad lo cual acentúa la condiciones y situación de la persona con discapacidad. Esto tiene que ver con barreras del contexto.

Las políticas declaran guiarse por el modelo social pero lo que se nota es que no hay una respuesta a la medida del modelo social y el propio colectivo sigue reclamando medidas focalizadas y no desde el ejercicio de derechos (Entrevista a Liliana Pantano, decana de la Facultad de Ciencias Sociales de la UCA y directora de la carrera de Especialización de Estudios Sociales de la Discapacidad, 10 de abril de 2019).

Brechas para el acompañamiento y protección social

Hay un conjunto de factores que deben ser trabajados, como la urgencia económica o subjetiva, el desaliento o la desorientación acerca del futuro, los prejuicios respecto de los empleadores, el descreimiento del Estado, la desmotivación para proyectar alternativas de formación o su falta de confianza en ellas, la dificultad para sostener procesos de mediana o larga inversión de tiempo, la confusión para establecer metas y sus estrategias, o para determinar sus capacidades o deseos, el desaliento por las propias experiencias, o por las de familiares y conocidos o debido a la situación general del mercado laboral, entre otros.

En este marco, además de la capacitación del recurso humano, se impone considerar el acceso a la seguridad social y protección social con los que cuentan los jóvenes con discapacidad. Como se ha visto, la mitad de ellos al menos no cuenta ni con certificado de discapacidad ni con acceso por ende a protecciones sociales estatales.

Además, los cambios en este componente de la oferta programática en los últimos años fueron destacados como un tema bisagra:

Ahora lo que está pasando que no ha pasado nunca es que no se puede tramitar ninguna pensión por invalidez. Es un problema que estamos preocupados porque además luego de la baja de pensiones que hubo, ahora les están llegando cartas documentos a la que gente de que se las van a sacar. 40 mil cartas documento se enviaron a personas con discapacidad para pedirles que certifiquen que tienen invalidez y eso tienen que hacerlo de forma virtual con un certificado del médico online, con lo que implica pedir eso y que en 60 días tienen que presentarlo porque si no se los dan de baja. Imaginate como están. Eso vencía el 11 de febrero. Ahora extendieron el plazo pero el tema es que llaman a la Agencia y atienden todos chicos que no saben orientar y no tienen respuestas. Desde que se armó la Agencia (la ANDIS) el camino que había para tramitar ya no está. Incluir Salud ya no está cubriendo todo. Cerraron los Centros de Atención Infantil que antes estaban en los distritos y ahora tienen que ir hasta Capital, con todo lo que implica el traslado. Ya no se pueden tramitar las sillas de ruedas. Hay diversos expedientes ingresados y no salió ni un proyecto. Te atienden chicos sin idea (Entrevista a Daniela Mourelle, directora de Personas con Discapacidad de la Subsecretaría de Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades, Municipalidad de General San Martín, provincia de Buenos Aires, 22 de abril de 2019).

En 2017 se han dado de baja 170 mil pensiones y luego el Gobierno, por el gran costo político y porque tuvo diversos fallos judiciales en su contra, ha dado marcha atrás pero ha sido una marcha atrás ficticia. Están enviando diversas cartas documentos donde tienen que demostrar que necesitan la cobertura pero no se entiende el criterio de por qué les llega a unas personas y no a otras. En el 2017, además, casi no se dieron altas y se están burocratizando muchos trámites y se los lleva a ANSES a muchos trámites en el marco de la Ventanilla Única, cuando en realidad se necesita una formación en la temática específica donde un empleado de ANSES pueda hacer cualquier trámite de manera indistinta. Un ejemplo de burocratización es el Certificado Único de Discapacidad que solicita un certificado médico oficial y pone la carga de la responsabilidad en la persona para resolverlo. Muchas veces tienen que gastarse toda la plata de la pensión en generar el trámite para trasladarse a la Capital Federal para hacerlo.

Las leyes sancionadas no se cumplen. Tampoco se han desarrollado políticas focalizadas que a veces se requieren en el caso de los jóvenes con discapacidad. Desde la Agencia que se creó no se ha hecho nada. Es una caja vacía. Se está vaciando en recursos económicos. Hay un recorte en pensiones por invalidez y muchas protecciones que antes habían que se están perdiendo. Sumáale a ello la crisis de la clase trabajadora con paritarias a la baja: lo que se genera es que la desprotección sea cada vez mayor dado que el costo de vida de una persona con discapacidad es el doble o el triple.

Desde el área de discapacidad del sindicato articulamos con los prestadores y se han recortado prestaciones básicas en las obras sociales y el reintegro es cada vez de un porcentaje más bajo o se hace que lo pague por separado. El panorama es desalentador y coberturas que estaban se están perdiendo. Realizar el trámite del certificado de discapacidad se ha vuelto sumamente engorroso (Entrevista a Gabriela Tosorini, referente de discapacidad del Sindicato de Empleados Estatales ATE. Se desempeña en la Secretaría de Niñez y Adolescencia del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación [SENNAF], 16 de abril de 2019).

En cuanto a las políticas públicas creadas en los últimos tiempos, se creó una Agencia Nacional de Discapacidad, pero no se percibe una decisión o enfoque muy claro, con tendencias a quitarle poder al Servicio Nacional de Rehabilitación en la dirección de las políticas. Por otra parte, está todo lo relacionado con la quita de pensiones. Complementariamente, se observa toda una tendencia a reforzar este sentido de responsabilización de las familias, es decir, en la medida en que no se compruebe que tenés necesidades socioeconómicas que te impiden gestionar con tu familia o con tus redes el acceso a la salud o a la edu-

cación, no se te garantiza el acceso. Esto está en la Ley 24.901 de 1990: el Estado garantiza en la medida en que las familias no pueden brindar mediante gestión privada estas cuestiones (Entrevista a María Pía Venturiello del Instituto Gino Germani de la UBA, 29 de marzo de 2019).

Recomendaciones para fortalecer las políticas en Argentina

A lo largo de este análisis identificamos que las y los jóvenes con discapacidad están invisibilizados en las estadísticas y en las políticas. Hemos insistido en la idea de que tienen dobles y hasta triples exclusiones para su ingreso laboral: por ser jóvenes y por tener una discapacidad, más aún si son mujeres. Su silencio en las intervenciones estatales retroalimenta esta situación y el estado de vulneración de sus derechos.

En los casos en que se cuenta con información estadística, hemos podido visualizar que los índices de participación en el mercado laboral de las y los jóvenes con discapacidad son muy inferiores a los de las personas sin discapacidad y, por supuesto, al de las y los jóvenes en general. Además, después de los jubilados con discapacidad, la franja etaria con mayor índice de inactividad es también la de las y los jóvenes, con un 65,4%. Esto se debe a que ni siquiera están buscando empleo porque para ellos y ellas es una opción vedada. Las estadísticas de desempleo similares corroboraron esto –como se dijo, antes que declararse como desempleadas/os, las/os mismas/os se declaran en la inactividad–, exponiendo que hay que revisar cómo se miden los indicadores laborales para quienes enfrentan múltiples exclusiones.

Esto es particularmente sensible si consideramos que el escenario al que nos enfrentaremos de aquí en más es el de un mundo en el que el número de personas con discapacidad en edad de trabajar irá en aumento debido a varios factores, entre los cuales sobresale el crecimiento de las enfermedades crónicas, la mejora en las tecnologías de salud y de rehabilitación, que preservan y prolongan la vida. También, el envejecimiento de la población. Todo indica entonces que aumentará la prevalencia de la discapacidad. En vista de este escenario, la mejor salida es pensar vías para su integración al mercado laboral y con foco en las y los jóvenes.

En el recorrido de la oferta programática se pudieron identificar algunos instrumentos y dispositivos estatales en formación para el trabajo y el empleo que podrían potenciarse para articular una política a favor de este colectivo. Sobre este marco, las recomendaciones realizadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2013) señalan que en el caso del empleo juvenil es necesario tomar medidas específicamente diseñadas para atender las necesidades de este sector de la población. No hay recetas únicas y la situación de cada país es diferente, pero existen ejemplos, en países de la región latinoamericana, de experiencias exitosas e innovadoras que pueden ser consideradas y adaptadas. También las recomendaciones remarcan la importancia de diseñar las políticas educativas/formativas al margen de los movimientos pendulares de la economía con miras a proyecciones estratégicas de mediano y largo plazo.

A continuación, se proponen desplegar intervenciones orientadas a la formación y apoyo para el trabajo de los jóvenes con discapacidad de 15 a 29 años de la Argentina.

Hacia un programa de apoyo a la igualdad laboral y de formación para jóvenes con discapacidad

Es necesario desplegar en el gobierno nacional, y a través de las OEM, un modelo integrado de políticas de formación para el trabajo y empleo para jóvenes con discapacidad. Su eje central tendría que orientarse a promover la participación e inclusión laboral de las y los jóvenes brindando acceso a una experiencia laboral calificante y al trabajo, a la par de promover la finalización de sus estudios básicos y apoyar el sostenimiento de estas trayectorias educativas.

A partir del análisis realizado sobresale que antes que el trabajo es importante avanzar en la alfabetización, la finalización de la educación básica y en las habilidades sociales de estos jóvenes, así como en su participación en las decisiones que los involucran, o sino difícilmente esas trayectorias laborales sean auspiciosas. Las consecuencias de la baja formación se extienden más allá, expresándose en las remuneraciones y calidad del empleo (Veza y Bertranou, 2011; Labarca en Jacinto, 2004). Si bien la dinámica del desarrollo capitalista y no el nivel de educación es el determinante de la cantidad de puestos que el mercado ofrece, la educación es un factor central para la ubicación que los jóvenes ocupan en el mercado de trabajo (Reich, 1993).

Además, esto debe promoverse desde un supuesto básico: el desempleo, la falta de acceso, permanencia y también el abandono de los estudios es parte de procesos sociales y no solo de historias individuales. Las causas estructurales de la exclusión son externas al sujeto. En este sentido, más que partir de una concepción que “hace cargo” a los jóvenes con discapacidad de trazarse un recorrido independientemente de un proyecto colectivo, donde quedan librados a su responsabilidad individual, es el Estado quien debe proveer políticas públicas que acompañen estas trayectorias. Las oportunidades que el medio ofrece varían y el Estado no puede desatender la custodia de este proceso.

Parece claro que enfrentamos grandes retos relativos a la relación entre la educación y el mundo laboral. Gallart (2004) nos recuerda que la noción de educación para el trabajo implica la combinación de una educación general (educación formal), una educación técnica o formación profesional (a veces considerada no formal) y un aprendizaje en el trabajo (“aprender haciendo”). El problema que se plantea es la escasa articulación entre los tres niveles (educación general, técnica y experiencia en el trabajo).

En este marco, el sistema educativo y de formación profesional tiene ante sí diversos retos que comprenden una amplia amalgama de situaciones: los relacionados a la efectividad y calidad de la educación/formación; otros vinculados a la función orientadora de la educación en contenidos vocacionales, en su preparación para el ingreso a la universidad, el acercamiento concreto al mundo laboral y las comunidades; los asociados a la continuidad y sostén de las trayectorias educativas/formativas; la actualización de las metodologías pedagógicas, entre otros.

También actualmente debe considerarse la necesidad de articular diversas políticas educativas, de formación profesional y empleo. Un análisis realizado por el Ministerio de Empleo y Trabajo de la Nación en el año 2014 demostraba la importancia del efecto de la implementación conjunta de las

políticas de formación profesional, de terminalidad educativa y de promoción de la inserción laboral formal sobre la probabilidad de inserción en el empleo registrado de un joven (entre 18 y 24 años de edad) sin secundaria completa y sin experiencia laboral formal. Señalaba que su impacto estimado conjunto conducía a que la probabilidad de inserción laboral de un joven sin competencias formales se triplique, pasando del 11% al 34%.

De manera que hay que trabajar más en lo educativo y/o formación para el trabajo, sobre todo con las competencias para una posible inserción laboral y, al mismo tiempo, en el empoderamiento y la participación de las y los jóvenes con discapacidad. También pensar las oportunidades de trabajos tecnológicos que permiten que trabajen desde la casa. Debieran impulsarse acciones de más y mejor trabajo con líneas de acción concretas y no aleatorias.

Como se señalaba en las entrevistas:

¿Qué habría que corregir en primer lugar? Antes que nada, la educación para este universo poblacional. Y, por otro lado, el empoderamiento que deben tener para exigir sus derechos. No hay instancias de representación directa. Algunos municipios han creado áreas de discapacidad, pero eso no significa que tengan una representación más directa (Entrevista a Martín Arregui, director de Promoción para la Inclusión Laboral, y a María Fernanda Bietti, coordinadora de Empleabilidad de Trabajadores con Discapacidad de la Dirección de Promoción para la Inclusión Laboral, Secretaría de PPyCT del Ministerio de Producción y Trabajo [MPYT], el 4 de abril de 2019).

Hay diversas instituciones, cada una con sus particularidades, como las ONG Cascos Verdes, Fundación Par, Inclúyeme, el Club de Empresas Comprometidas, que son ámbitos para discutir el tema porque lo incorporan en sus agendas de trabajo. YPF tiene un proyecto para que las personas con discapacidad trabajen en las estaciones de servicio. Estas son experiencias a considerar. Igual falta mucho por hacer.

Al mismo tiempo, debe cuidarse de no partir de la visión de empleabilidad de los jóvenes con discapacidad desde un discurso sobreactuado de amplitud por parte de los empleadores (por ejemplo, avisos publicitarios que muestran a personas con discapacidad en el trabajo, buscando promover emoción como estrategia comunicacional o de marketing) o sobredimensionando la idea del esfuerzo individual de ellos, y la empresa sobrevende la idea del orgullo que le genera a la persona con discapacidad que fruto de su esfuerzo y su mérito personal pueda crecer. Esto se observa en el trabajo de algunas ONG ligadas al tema o de algunas empresas que promocionan sus líneas de responsabilidad social. El Estado, por su parte, se coloca como dando dádivas a una población originalmente defectuosa, encarando el tema desde un punto de vista estrictamente medicinal y generando estratificaciones. De modo que a esta población no se le garantiza las mismas condiciones que al resto, y esto es un tipo de violencia institucional muy fuerte.

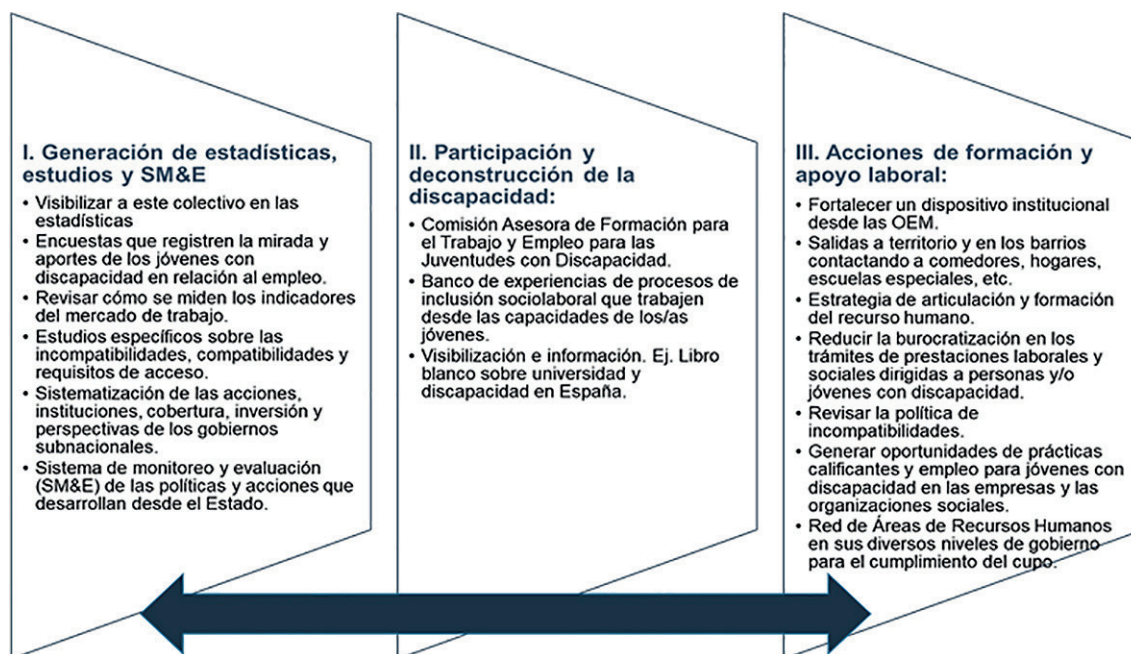
Asimismo, estas intervenciones propuestas no bastan por sí mismas sino que deben acompañarse de una generación de políticas activas de empleo y de activación económica por parte del Estado que incidan en las brechas estructurales del mercado de trabajo, así como avanzar en las brechas de exclusión educativa presentes en el país. En este sentido, debe tomarse nota que las acciones que pueden desplegarse desde las OEM están sumamente influenciadas por el contexto nacional y el conjunto de recursos con los que cuentan. Esto significa que sus intervenciones pueden posicionarse como políticas activas o pasivas para el empleo según dichos entornos. Por un lado, sus acciones se pueden posicionar en un esquema de política social y de transferencias de ingresos para los momentos de la crisis para asistir a los excluidos y contribuir a la gobernabilidad y, por otro lado, pueden consolidarse en estrategias cuyo principal objetivo sea mejorar las condiciones de acceso al mercado de trabajo. A lo largo de las últimas décadas han variado sus desarrollos, pasando de un momento de crisis a inicios de 2001 –donde su rol fue pasivo y de contención social– a un período económico expansivo acompañado por políticas de activación del empleo, para volver a otro de letargo económico y posterior caída en recesión donde el Estado reasumió un rol más pasivo y de contención social. En consecuencia, es relevante valorizar y recentrar el rol de las áreas de trabajo del Estado.

Dicho esto, es preciso incluir en las intervenciones una perspectiva sistémica, es decir, no solo dirigida a las y los jóvenes con discapacidad de manera aislada, sino que además tenga como objetivo intervenir directamente en los entornos en los que estos/as jóvenes se desarrollan. En este marco, es preciso atender a una doble dinámica simultánea:

- 1) Desarrollar acciones programáticas en el marco del conjunto de intervenciones sectoriales del Estado nacional (Trabajo, ANDIS, Educación, Modernización y áreas de recursos humanos de los organismos) y que estimulen este accionar en los diversos niveles de gobierno.
- 2) Desplegar acciones selectivas y/o focalizadas que den apoyos puntuales para la alfabetización, finalización de estudios y entrenamiento laboral de los jóvenes con discapacidad.

Algunas intervenciones a desarrollar lideradas por el área de empleo de la Nación y desplegadas también por las OEM serían las que se detallan a continuación, e implicarían fortalecer con recursos económicos, equipamiento y capacitación al recurso humano de las OEM:

Gráfico 2. Intervenciones posibles a desarrollar.



Fuente: elaboración propia en base al análisis desarrollado.

I. Generación de estadísticas, estudios y SM&E:

Visibilizar a este colectivo construyendo estadísticas.

- Efectuar encuestas que registren la mirada y aportes de los jóvenes con discapacidad en relación al empleo.
- Revisar cómo se miden los indicadores del mercado de trabajo en la población con discapacidad y en especial en los jóvenes con discapacidad.
- Realizar estudios específicos que analicen y realicen propuesta de mejoras sobre las incompatibilidades, compatibilidades y requisitos de acceso a los programas laborales y/o de formación para el trabajo nacionales para personas y/o jóvenes con discapacidad.
- Sistematizar las acciones, instituciones, cobertura, inversión y perspectivas de los gobiernos subnacionales, provinciales y municipales.
- Generar un sistema de monitoreo y evaluación (SM&E) de las políticas y acciones que desarrollan desde el Estado con sus alcances y beneficios.

II. Participación y deconstrucción de la discapacidad:

- Generar una red de actores nacionales y locales a favor de políticas de formación para el trabajo y empleo para jóvenes con discapacidad.

Por ejemplo, promover espacios de encuentro que convoquen a las/os jóvenes con discapacidad a participar en acciones conjuntas con otros jóvenes. También convocar a las organizaciones sociales, fundaciones, movimientos sociales que trabajan con jóvenes con discapacidad a integrar una comisión asesora de formación para el trabajo y empleo para las juventudes con discapacidad.

- Consolidar un banco de experiencias que ponga en valor procesos de inclusión sociolaboral que trabajen desde las capacidades. Sería importante consolidar un reservorio de prácticas de inclusión laboral y entrenamiento para el trabajo con énfasis en la potenciación de las capacidades de los jóvenes con discapacidad, así como diseminar sus resultados y premiar a las mejores prácticas.

En las entrevistas, hubo testimonios que hicieron aportes en ese sentido:

Sería importante trabajar en la gestión del conocimiento en relación a la inclusión de las personas con discapacidad porque si no queda todo ese saber al interior de la organización. No hay un trabajo real de discapacidad entre distintas instituciones sociales que tienen en común mismas acciones, hay mucha pelea por los recursos, por los conocimientos, los contratos, que hace que no se compartan las experiencias.

Se registran imposibilidades de no poder pensar que otra cosa es posible. Se trabaja más reactiva que proactivamente en las organizaciones. Hay una lógica del taller de quedarse en el lamento más que se busquen oportunidades de trabajo para el taller. Por ello, creo que es necesario trabajar desde las capacidades y no invalidarse.

[...] Considero que sería importante avanzar en un reservorio de materiales para todos aquellos que trabajan en la inclusión laboral de personas con discapacidad. En especial porque no basta enunciar sino que, en la práctica concreta, muchas cuestiones afloran. La práctica de tener una compañera con discapacidad hace que la persona comprenda situaciones diversas. Cada persona con discapacidad es única en su recorrido y en su trayectoria y eso es otro aspecto a considerar (Entrevista a Susana Steyerer, coordinadora de la Fundación Usina, 11 de abril de 2019).

- Es preciso trabajar en la visibilización e información. Diseminar resultados estadísticos sobre las ofertas programáticas y normativas existentes con el fin de disuadir y concientizar al conjunto de la población sobre esta problemática y sobre las barreras del entorno que perjudican a los jóvenes con discapacidad.

Por ejemplo, el Libro blanco sobre universidad y discapacidad en España envía desde el gobierno un conjunto de diversos materiales a las universidades sobre la situación sociodemográfica de la población con discapacidad en la universidad, las normativas, naturaleza y grado de aplicación en las universidades.

Prioritario parece, a su vez, encuadrar la importancia estratégica que reviste disponer de información sobre las disposiciones que hoy existen para contratar personas con discapacidad pero que no están debidamente difundidas, lo que hace que el solo hecho de conocerlas constituya en sí mismo un privi-

legio que genera una estratificación adicional hacia dentro de este universo poblacional (entre los que están al tanto y los que no). Así lo reconocía Daniela Mourelle:

Un tema sensible es la información. Pareciera que nadie está informado. Existe la ley de cupos y acá cuando llegamos no estaba declarado que personal que estaba en la municipalidad tenía discapacidad. Se tuvo que hacer un relevamiento. Han ingresado muchos por pasantías a trabajar en la municipalidad. Pero falta más difusión.

En el sector privado hay mucho desconocimiento también. Entonces es todo un trabajo el de convencerlos. Se juegan diversos temores del empresariado. Cómo hacen si tienen que echarlos después. No saben cómo manejar situaciones puntuales. Con el empresariado lo difícil es ir y convencerlos. Luego los mismos empresarios se van contando experiencias y van animando (Entrevista a Daniela Mourelle, directora de Personas con Discapacidad de la Subsecretaría de Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades, Municipalidad de General San Martín, provincia de Buenos Aires, 22 de abril de 2019).

III. Acciones de formación y apoyo laboral:

- Generar una red de áreas de recursos humanos de los gobiernos municipales, provinciales y nacionales que prioricen y trabajen en la formación del personal, la sensibilización y el cumplimiento de los puestos reservados para jóvenes con discapacidad.
- Garantizar acciones de alfabetización y educación de las y los jóvenes con discapacidad.
- Desarrollar un dispositivo institucional desde las OEM para su abordaje con eje en la educación para el trabajo, la adquisición de habilidades sociales para el trabajo y la alfabetización de las y los jóvenes con discapacidad. El mismo debiera incluir no solo inversión en transferencias sociales de apoyo al ingreso de los jóvenes con discapacidad sino también un circuito y un recursero de priorización que facilite la resolución del certificado de discapacidad y la garantía de protección social para los jóvenes con discapacidad. Al respecto, sería relevante desarrollar un protocolo de actuación. Como se destacó en el estudio, la mitad de los jóvenes no cuentan con certificado de discapacidad y en las entrevistas se planteaba que la gestión del mismo, así como las derivaciones, son un tema prioritario a abordar: “Un recursero no es una lista de organismos y programas sino que debe tener persona, teléfono e información concreta para la derivación. Es en las derivaciones donde hay un cuello de botella, en el circuito de derivaciones” (Entrevista a Paula Castro del Programa Casa del Futuro de INJUVE, 11 de abril de 2019).
- Reducir la burocratización en los trámites de prestaciones laborales y sociales dirigidos a jóvenes con discapacidad.
- Revisar la política de incompatibilidades de los programas de empleo y formación para el trabajo, garantizando un esquema donde no se den de baja automáticamente las pensiones no contributivas al obtener un trabajo, en especial en aquellas instancias donde esté intercediendo el Estado como intermediario en la inclusión laboral y el joven con discapacidad pueda mantener una proporción de la pensión continuando bajo el sistema del programa, además de garantizar que en caso de perder el trabajo aquella se restituya al 100% de su valor. Hemos visto que a menudo esta tarea se vuelve imposible debido a las múltiples trabas que el sistema impone,

además de no terminar de quedar claro para el empleado y el empleador cuáles son los alcances de estos beneficios, lo que retroalimenta la desconfianza.

- Generar oportunidades de prácticas calificantes y empleo para jóvenes con discapacidad en las empresas y las organizaciones sociales, revisando los incentivos suministrados en la actualidad para que realmente generen una igualación de condiciones y de oportunidades para este colectivo.

A estas acciones debieran adicionarse algunas consideraciones sobre el proceso de acceso a las intervenciones. En especial debe tenerse en cuenta la presentación por autopostulación en las políticas de formación para el trabajo y empleo para los jóvenes con discapacidad. Los jóvenes con discapacidad no se mueven solos sino que en general lo hacen con instituciones. Estas son una puerta de entrada central.

Por tanto, es preciso realizar procesos de salida al territorio y en los barrios contactando a comedores, hogares, escuelas especiales, etc.

Otra cuestión a considerar es la complejidad, particularidad de cada caso y urgencia de las situaciones que presenta la población que recurre a las OEM. Así, resulta sumamente relevante capacitar al personal de estas áreas, generar manuales para los orientadores y sobre todo dispositivos institucionales de derivación que funcionen:

Generalmente los ensayos laborales de personas jóvenes con discapacidad comienzan recién a los 27 años, dado que la trayectoria laboral en este universo poblacional es más larga. Hay además una segmentación aún más extrema dependiendo de las procedencias de estos sujetos. Y al mismo tiempo en el seno familiar una diferencia muy marcada en los padres mayores a 50 años, que continúan con la vieja tendencia a la sobreprotección del discapacitado, y una nueva generación de padres que promueven más su independencia. La persona con discapacidad por sí sola es difícil que pueda recurrir al Ministerio, sea porque está aislada o porque no dispone de información. Eso también supone una diferenciación. Hoy hay 44 agencias territoriales, entre 630 y 650 oficinas de empleo municipales que también atienden cuestiones asociadas a la discapacidad (Entrevista a Martín Arregui, director de Promoción para la Inclusión Laboral, y a María Fernanda Bietti, coordinadora de Empleabilidad de Trabajadores con Discapacidad de la Dirección de Promoción para la Inclusión Laboral, Secretaría de PPyCT del Ministerio de Producción y Trabajo [MPYT], 4 de abril de 2019).

Las realidades de los jóvenes son sumamente heterogéneas y no es simple su abordaje tal como resaltaba Paula Castro, psicóloga del Programa Casa del Futuro de INJUVE:

Otra particularidad son los casos en los que se combina psicosis y vulnerabilidad social. Había un chico que llegó y presentaba esto y nunca tuvieron tratamiento, ni fueron identificados. El chico vivía en situación de calle, tenía una situación psiquiátrica, de explotación sexual con un hombre que le daba de comer y lo limpiaba por relaciones. Nos dimos cuenta de esto porque vivía en la calle pero siempre llegaba arreglado y limpio y charlando nos contó. También tenía una situación de consumo problemático y deli-

rio. Finalmente este caso no lo pudimos resolver bien. Lo derivamos a Casa Flores y luego el chico volvió peor y ahora no sabemos dónde está. Hay algunos casos en que sucede eso. Y ahora que pienso con el tiempo capaz debíamos haberlo derivado al Sedronar que sabe cómo trabajar con consumo y patologías psiquiátricas (Entrevista a Paula Castro del Programa Casa del Futuro de INJUVE, 11 de abril de 2019).

A esta heterogeneidad también refieren Daniela Mourelle y Liliana Pantano:

También considerando las diversas situaciones es que nosotros hacemos el proceso de selección con el equipo de quiénes van al municipio a las pasantías y quiénes pueden ir a una empresa privada. No hay muchísimos candidatos en condiciones de ir a una empresa privada porque no hay viaje autónomo o no manejan el dinero y hay que hacer todo un trabajo previo. Los adultos nunca lo trabajaron y eso es algo que aún se nota que falta en la educación.

Para convocar trabajamos a demanda y también vamos a los barrios. Tenemos política como “Volver a la escuela” donde salimos nosotros a visitar familia por familia. Se toman las manzanas y se sale a realizar visitas y ahí se relevan. Y en el Centro de Villa Maipú ahí pasan 150 personas. También abrimos otros en lugares muy carenciados frente al basural del CEAMSE como en José León Suárez y en Villa Hidalgo.

Hay otras actividades que hacemos que no tenemos un registro uno por uno pero, por ejemplo, 600 personas con discapacidad vienen a participar del Baile en Pío Baroja Barajo que hacemos todos los segundos miércoles de cada mes.

Muchos no tienen certificado de discapacidad y para cualquier programa ello es necesario. El certificado de discapacidad depende de salud. Nosotros lo que hacemos es acompañar con las trabajadoras sociales a realizarlo. Es complicado en muchos casos. Hay que realizar muchos estudios médicos y acompañar ese proceso. Todo esto lo hacemos con diversas formas. Por ejemplo, con la comunidad sorda tenemos un intérprete y un asesor sordo que ayuda a mediar con la comunidad (Entrevista a Daniela Mourelle, directora de Personas con Discapacidad de la Subsecretaría de Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades, Municipalidad de General San Martín, provincia de Buenos Aires, 22 de abril de 2019).

Demetrio Casado habla de un cuarto pilar de la acción. Divide la población con grandes discapacidades y resalta que alguna no podrá ser abordada ni por la prevención, ni por la equiparación, ni por la igualdad de oportunidad y que va a necesitar asistencia de mantenimiento. Esto nos habla de una heterogeneidad de situaciones. La multiplicidad de demandas y de respuestas tiene que ver con lo contextual y con la relevancia de definir adecuadamente el problema. Discutir qué es y qué no es discapacidad, quiénes son los actores de la discapacidad. No es la deficiencia, eso está errado. Hay que abordar la cuestión de cómo genero un entorno de-constructor de discapacidad. Las políticas deben avanzar en de-construir la discapacidad (Entrevista a Liliana Pantano, decana de la Facultad de Ciencias Sociales de la UCA y directora de la Carrera de Especialización de Estudios Sociales de la Discapacidad, 10 de abril de 2019).

En relación con ello, otro punto refiere a que los requisitos de acceso a los programas implican:

- 1) ser mayor de 18 años,
- 2) poseer Documento de Identidad,
- 3) contar con Certificado de Discapacidad.

Todos estos aspectos hay que considerarlos en una estrategia de propuesta para jóvenes dado que, como se dijo, según el Plan Nacional de Juventud debieran comprender las personas de 15 a 29 años. También la cuestión del Documento de Identidad es otro tema en poblaciones con alta vulnerabilidad, pero especialmente sensible es el requisito de contar con el Certificado de Discapacidad. Como se ha dicho en este informe, más de la mitad de los jóvenes no lo tiene. Un paso esencial, por lo tanto, es disponer de aceitadas articulaciones entre las OEM y la ANDIS.

Algunos de los testimonios relevados así lo entendían:

En líneas generales el Ministerio tiene un destinatario joven, y como no hay un requisito formal, no se puede identificar quiénes tienen una discapacidad. A veces haciendo algún cruce previo, se pudo determinar, pero la verdad es que se pierde mucho por no poder disponer de esa información.

Actualmente se están cruzando los datos del Servicio Nacional de Rehabilitación y el Sistema Integrado Previsional Argentina (SIPA) para ver dentro de los que tienen edad laboral, quienes se encuentran trabajando. No es que se tienen todos los certificados de discapacidad sino el certificado único, que es el que empezó a darse del 2008 en adelante, que está sistematizado y por eso se puede tener acceso. Ese es el registro administrativo más sólido, pero el problema es que hay gente que se queda afuera. La Encuesta Nacional de Discapacidad, elaborada en 2018, no tiene los resultados publicados (Entrevista a Martín Arregui, director de Promoción para la Inclusión Laboral, y a María Fernanda Bietti, coordinadora de Empleabilidad de Trabajadores con Discapacidad de la Dirección de Promoción para la Inclusión Laboral, Secretaría de PPyCT del Ministerio de Producción y Trabajo [MPYT], 4 de abril de 2019).

Esto implica considerar una particular estrategia de articulación y formación del recurso humano municipal para trabajar en procesos de orientación e intermediación laboral de jóvenes con discapacidad.

Para la inclusión educativa y laboral de los jóvenes con discapacidad es necesario desplegar un proceso integrador comprometido con la igualdad de oportunidades y el reconocimiento de sus derechos. En paralelo, sería deseable trabajar en los prejuicios sociales y barreras institucionales que hoy existen, así como apostar a las capacidades de los jóvenes deconstruyendo la idea de incapacidad que recorre los imaginarios sociales. Resulta central actuar sobre las barreras que impiden que las/os jóvenes con discapacidad sean parte integrada y no aislada de nuestra sociedad y para ello debe reclamarse un rol activo del Estado en la generación del empleo y su calidad, actuando sobre la heterogeneidad estructural de nuestros países.

Referencias bibliográficas

- Barnes, C. (1998). Las teorías de la discapacidad y los orígenes de la opresión de las personas discapacitadas en la sociedad occidental. En L. Barton (comp.), *Discapacidad y Sociedad*. Madrid: Ediciones Morata-Fundación Paideia.
- (2009). Un chiste malo: ¿rehabilitar a las personas con discapacidad en una sociedad que discapacita? En P. Brogna (comp.), *Visiones y revisiones de la discapacidad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Iberoamericana de Juventud/Instituto Mexicano de la Juventud (CEPAL/OIJ/IMJUVE) (2014). *Invertir para transformar. La juventud como protagonista del desarrollo*. Madrid: OIJ.
- Gallart, M. A (2004). *Las articulaciones entre educación y trabajo: segmentación de oportunidades laborales y formación* (Ponencia). Seminario Regional La educación frente a la crisis del mercado de trabajo y la inserción social en América Latina, redEtis- MECyT- MTEySS de la Argentina, Buenos Aires, 23-25 de junio.
- Gojzman, D. (comp.) (2010). *Hacia una Metodología para Orientadores que Trabajan con Jóvenes*. Programa Fuerza Solidaria del Banco de la Provincia de Buenos Aires, Asociación Civil ETIS y Japanese International Cooperation Agency (JICA). Buenos Aires: EUDEBA.
- Gojzman, D. y Mazzola, R. (comp.) (2009). *Estrategias de Inclusión Sociolaboral en el Conurbano de la Provincia de Buenos Aires*. Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires. Buenos Aires: EUDEBA.
- Helbig, D.; Mazzola, R. y García, M. (2015). *Servicios Públicos de Empleo en Argentina como pilar de apoyo a la política de empleo*. Serie de Documentos de Trabajo N° 13. Buenos Aires: OIT.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2018). Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad: resultados definitivos 2018. Buenos Aires: INDEC.
- Jacinto, C. (coord.) (2004). *¿Educar para qué trabajo?: discutiendo rumbos en América Latina*. redEtis (II-PE-IDES), MTCyT y MTEySS. Buenos Aires: La Crujía.
- Kessler, G. (1996). Adolescencia, pobreza, ciudadanía y exclusión. En I. Konterllnik y C. Jacinto, *Adolescencia, pobreza, Educación y Trabajo*. Buenos Aires: Losada.
- Maurizio, R. (2011). *Trayectorias laborales de los jóvenes en Argentina ¿dificultades en el mercado de trabajo o carrera laboral ascendente?* Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 109. Santiago de Chile: CEPAL.
- Mazzola, R. (2012). *Nuevo paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- (2014). PROGRESAR. Juventudes, bienes públicos y justicia distributiva. Dossier Número II “La importancia de los Bienes y Servicios Públicos en una nueva y difícil coyuntura”, *Revista Estado y Políticas Públicas*, 2(2).
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2014). La evaluación de impacto como instrumento para el diseño del PROEMPLEAR. Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, MTEySS.
- Organismo Internacional de Juventud (OIJ) (2018). *Pacto Iberoamericano de Juventud*. Madrid: OIJ. Recuperado de <https://oij.org/wp-content/uploads/2018/07/Pacto-Iberoamericano-de-Juventud.pdf>

- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2013). *Trabajo Decente y Juventud en América Latina 2013. Políticas para la acción*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2017a). *Informe mundial sobre la protección social: hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social, 2014/15*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo/OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2017b). *Global Employment Trends for Youth 2017: Paths to a better working future*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo /OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2018). *Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe*. (Panorama Laboral Temático, 4). Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2019). *Trabajar para un futuro más prometedor – Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo*. Ginebra: OIT/Oficina Internacional del Trabajo.
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2011). *Informe mundial sobre la discapacidad*. Malta: OMS. Recuperado de http://www1.paho.org/arg/images/Gallery/Informe_spa.pdf
- REDI (2017). *Informe alternativo: situación de la discapacidad en Argentina 2012 al 2017 presentado al Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad en la evaluación sobre Argentina y en su 18º período de sesiones 14-31 de agosto de 2017*. Recuperado de <http://www.redi.org.ar/Documentos/Informes/Informe-alternativo-Argentina-2017/Informe-Alternativo-Argentina.pdf>.
- Servicio Nacional de Rehabilitación (SNR) (2016). Datos estadísticos sobre discapacidad 2016. Buenos Aires: SNR. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anuario-2016.pdf>
- Sidicaro, R. y Tenti Fanfani, E. (1998). *La Argentina de los jóvenes. Entre la indiferencia y la indignación*. Buenos Aires: Losada/UNICEF.
- Venturiello, M. P. (2017). Políticas sociales en discapacidad: una aproximación desde las acciones del Estado en Argentina. *Revista Española de Discapacidad*.
- Veza, E. y Bertranou, F. (2011). *Un nexo por construir: jóvenes y trabajo decente en Argentina: radiografía del mercado de trabajo y las principales intervenciones*. Buenos Aires: OIT.

Cambiemos: nuevas subjetividades y el sistema universitario argentino



*Juan Pablo Marinelli**

Introducción

Noviembre de 2015 traería aparejado una novedad pasmosa para la política argentina que descolocaría a varios –propios y ajenos–: ganaba democráticamente un partido “nuevo” y de “derecha”. Durante muchos años, diversos autores habían sostenido que el problema central de la política argentina era que la derecha, la clase dominante o el poder económico –según el lenguaje utilizado en los distintos análisis– no había tenido la capacidad de construir un partido político propio, que hubiese sido atractivo electoralmente hablando, y que los hubiera conducido por el sendero de la democracia republicana o representativa. Por el contrario, esa incapacidad política los obligó a recurrir al fraude, los golpes de Estado, a la proscripción del partido mayoritario y/o a la cooptación de los partidos populares, según la época. Entonces, si aquel razonamiento fuese correcto, noviembre de 2015 implicaría un hecho de suma importancia en la historia argentina, por lo disruptivo y novedoso.

Por otro lado, y en relación con nuestro objeto de estudio, comienza a vislumbrarse la estrecha relación que tienen los miembros del gobierno de Cambiemos con una serie de instituciones educativas privadas que surgen y se desarrollan luego del derrocamiento del peronismo en 1955, y que

* Licenciado en Administración y en Sociología (UBA). Especialista en Economía Política (FLACSO). Contacto: juanpmarinelli@gmail.com

se asentarán definitivamente con la implementación de un nuevo patrón de acumulación del capital durante los años 1976-2001.¹

Es así que, de los 104 miembros principales del gabinete nacional de la gestión pasada, se destacan los siguientes hechos: 1) los graduados de grado de universidades privadas son el 35,6% del total, muy por encima de la media nacional, 2) se destacan tres universidades: la UCA, la San Andrés y la Di Tella, que concentran el 67,5% de aquellos, y 3) el 47% han obtenido posgrados en universidades extranjeras (CIFRA, 2016).

En síntesis, la idea fuerza que guía este trabajo, es que la disputa luego del derrocamiento de Perón en 1955, sobre educación libre o laica, sería el primer antecedente serio sobre la conformación de un propio subsistema educativo de las clases dominantes locales, proceso que se acelerará y perfeccionará notablemente luego de la implementación por medio del terrorismo de Estado de 1976 del modelo neoliberal o de valorización financiera.

En 1964 se fundaba FIEL en la Ciudad de Buenos Aires, pero en 1977, la Fundación Mediterránea en Córdoba –bajo el patrocinio de ARCOR–, en 1978, el CEMA en Mendoza –de Catena Zapata–, en 1988, la Universidad de San Andrés –que agrupa las experiencias de muchos colegios secundarios religiosos y privados de zona norte del conurbano y de Capital Federal–, en 1991, la Universidad Torcuato Di Tella –que nada tiene que ver con la experiencia de cuando aquel holding empresario era parte de la extinguida burguesía nacional– y la Austral –financiada por el Opus Dei y Pérez Companc–.

Es oportuno recordar estas palabras de Gramsci:

se puede observar en general que en la civilización moderna todas las actividades prácticas se han hecho tan complejas y las ciencias se han entrelazado con la vida en tal medida que toda actividad practica tiende a crear escuelas para sus propios dirigentes y especialistas, y por tanto tiende a formar un grupo de intelectuales especialistas de grado más elevado, que enseñan en estas escuelas (Gramsci, 1984: 111).

1 Como señala Basualdo (2006), el hecho fundacional de la dictadura militar en la Argentina es la redistribución del ingreso. Según este, la participación de los asalariados en el PBI pasó del 43% en 1975 al 25% en 1977, para terminar en un 22.00% en 1982. Esta impresionante redistribución regresiva del ingreso, que se basó principalmente en una disminución muy fuerte del salario real, pero que se vio ayudada también en un aumento considerable de la desocupación, por ejemplo, en el Gran Buenos Aires pasó del 3.8%, en octubre del 1975, a 7.5% un año después, sirvió para que las distintas fracciones del capital apoyaran el golpe de Estado. Pero como el propio autor indica, si bien es cierto que esta modificación en la pauta distributiva implicó una disolución profunda de la situación económica y social del país vigente hasta entonces –época que se desarrolló bajo el modelo de sustitución de las importaciones–, no menos cierto es que la reconstitución del sector externo –deuda externa– no fue acompañada por un proceso de industrialización, sino que, por el contrario, generó un nuevo modo de acumulación, la valorización financiera, que excluyó el desarrollo industrial. En este nuevo modo de acumulación se configuró un nuevo bloque hegemónico conformado por los grupos económicos pertenecientes a la oligarquía diversificada y los conglomerados extranjeros, en desmedro de la burguesía nacional y las empresas extranjeras no diversificadas. En síntesis, la valorización financiera, asentada en la diferencial resultante entre la tasa interna de interés y el costo del endeudamiento externo, fue el medio a través del cual la fracción dominante del capital local –la oligarquía diversificada– pudo capitalizar –a la vez que acentuaba su poder político y económico–, en alianza en la conformación de un nuevo bloque de poder con el capital financiero internacional, la redistribución regresiva del ingreso; y lo que cabe destacar es que este proceso no hubiera sido factible sin una modificación en la naturaleza del Estado.

Se considera que se podrá abordar y desarrollar la relación que se estableció entre la imposición de un nuevo bloque de poder y muchos de los cambios que ocurrieron en el sistema de educación superior nacional, centrándose para ello en la modificación del sistema legal y normativo luego del derrocamiento del peronismo en el '55, que permitieron el surgimiento de un subsistema de educación universitaria privada; y analizando algunos datos relevantes sobre algunas de las universidades privadas que son paradigmáticas de la relación que se estableció entre universidad, clases dominantes locales y la transnacionalización de la economía, luego de la imposición de la valorización financiera.

Por último, también es necesario remarcar –para reflexionar al respecto–, siguiendo a los franceses Laval y Dardot (2013), que en *La nueva razón del mundo* plantean –en sintonía con otros tantos autores que vienen abordando esta problemática con miradas convergentes– que el neoliberalismo, antes que una ideología o una política económica o una simple etapa del capitalismo, supone fundamentalmente la creación de una “nueva racionalidad o subjetividad” (subjetivación contable y financiera) que expresa la forma más lograda de la subjetivación capitalista: el sujeto se relaciona consigo mismo como “capital humano”, en forma análoga a la relación que establece el capital consigo mismo; debe aumentar su valor indefinidamente, o sea, un valor que hay que incrementar cada vez más, capacitación y competencia. Además, cabe mencionar que un rol central en la creación de aquella subjetividad será llevado a cabo por el Estado moderno o neoliberal, fundando un intervencionismo propiamente liberal que evite los riesgos inherentes o efectos negativos de la vieja consigna liberal del “laissez-faire”, como quedaba claro ya en el manifiesto del Coloquio Walter Lippmann –por los años 30 del siglo pasado–. Uno de los medios esenciales por los cuales podrá lograr aquel cometido, será a través de la “educación” o del sistema educativo.

Según los propios autores, esta nueva doctrina sostendrá que

es conveniente llevar a cabo un conjunto de reformas sociales, que constituyen una verdadera política de la condición humana en las sociedades occidentales. Lippmann indica dos aspectos propiamente humanos de esta práctica política global de adaptación a la competición: el eugenismo y la educación (Laval y Dardot, 2013: 88).

En función de aquellas ideas, que se ampliarán y desarrollarán en este artículo, se analizará la creación por parte de las clases dominantes argentinas de un subsistema educativo propio, centrándonos en la educación universitaria.

Desarrollo

El 16 de septiembre de 1955 comenzaría un golpe cívico-militar en la Argentina, autodenominado esta vez como “Revolución Libertadora”. Tenía un antecedente inmediato, que mostraba la profunda determinación de los “libertadores”, los bombardeos a Plaza de Mayo de tres meses atrás: en esa

ocasión, por cinco horas se abrió fuego con la intención de asesinar a Perón, en un día de semana laborable, que dejó como saldo la muerte de centenares de personas y cerca de un millar de heridos y mutilados. Los aviones pertenecientes a algunas de las facciones que componían las Fuerzas Armadas argentinas tenían inscripto en sus alas “Cristo Vence”.

El derrocamiento del peronismo traería aparejados profundos cambios sociales, políticos, económicos y culturales.

En razón del objetivo de este documento, conviene destacar los planteos de Basualdo (2006) al respecto: debe resaltarse el hecho de que en este periodo no solo no se agota la industrialización por sustitución de importaciones, sino que se ingresa en su segunda etapa. Esta segunda etapa estará determinada, a grandes rasgos, por la modalidad y magnitud de la expansión económica que trajo aparejada luego la constitución de nuevas inversiones extranjeras durante el mandato gubernativo desarrollista (1958-1964).

Las cifras de este proceso son realmente impresionantes y muestran por sí solas la magnitud de los cambios acaecidos. Según los datos que expone Portantiero (1977), por ejemplo, entre diciembre de 1958 –fecha de la promulgación de la Ley N° 14780 sobre inversiones extranjeras– y 1962 se autorizaron radicaciones por algo más de 500 millones de dólares. El 90% se concentró en las industrias químicas, petroquímicas y derivados del petróleo, material de transporte, metalurgia y maquinarias eléctricas y no eléctricas. Además, los 25 mayores proyectos sumaron el 67% del total de las inversiones extranjeras directas, y de estas últimas, aproximadamente el 65% correspondían a empresas norteamericanas. Un dato revelador de la importancia de este proceso lo demostrará el censo económico de 1963: cerca del 50% de la producción de empresas extranjeras correspondía a establecimientos que iniciaron su actividad en 1958. Por último, debe destacarse que entre 1960 y 1968 el monto total de las inversiones norteamericanas en la Argentina subiría desde 472 millones de dólares a 1.148 millones, mostrando un incremento del 243%, mientras que en el resto de América Latina había sido del 32%.

En síntesis, sobre estas bases desarrollistas, se pondrá en marcha la segunda etapa de la ISI, que reconocerá un claro predominio de las firmas extranjeras industriales, sustentadas principalmente en actividades como la automotriz, la química, las petroquímicas y la siderurgia.

El año 1963 finalizará con una participación de los asalariados del 39% del PBI –en comparación del casi 50% en 1954– y con un índice de 116, contra los 100 de 1956.² Pero las bases estaban asentadas y traerían dos consecuencias principales: en primer lugar, una modificación del ciclo *stop-go*³ que implicará un crecimiento económico sostenido desde 1964 a 1974, en donde la fase depresiva solo suponía un menor crecimiento o una desaceleración del mismo; en segundo lugar, se verificará

2 Ver Basualdo (2006: 54).

3 Según Basualdo (2006), esto se debe a que si sumamos las exportaciones y la deuda externa, que será una variable clave y además comenzará jugando un rol funcional al modelo de la segunda etapa de la ISI, y le restamos las importaciones y la remisión de utilidades al exterior, se observa que si en los años 1958-1966 arroja un déficit de 108 millones de dólares, entre 1966-1975 será superavitaria por 232 millones.

que la fracción del capital que había devenido preponderante en lo económico,⁴ el capital extranjero, intentará transformarse en hegemónica políticamente durante el gobierno de Onganía y el mandato ministerial de Krieger Vasena.⁵

En el tema que nos aboca, el mostrar la relación entre los cambios de los modos de acumulación y la conformación de nuevos bloques de poder, con la constitución de un subsistema de educación privada que forme a los intelectuales orgánicos de la clase dominante, la “revolución libertadora”, por iniciativa de su ministro de educación –el demócrata cristiano Atilio Dell’Oro Maini–, firmará el 22 de diciembre de 1955 el Decreto-Ley N° 6403. Como menciona Brugaletta,

este Decreto derogaba las leyes universitarias 13.031/47 y 14.297/53 delineadas por el peronismo y, sobre todo, introducía una serie de agregados que modificaron el escenario universitario argentino. Entre las incorporaciones más sonoras, su artículo 28 facultaba a la iniciativa privada para crear “universidades libres [...] capacitadas para expedir diplomas y títulos habilitantes” (Brugaletta, 2003: 145).

Es decir que los cambios sociales y económicos que se sucedían en el país debido al derrocamiento de Perón y la proscripción del peronismo, que en síntesis implicaban una caída en la participación del ingreso por parte de los trabajadores y un arribo masivo y sin restricciones del capital transnacional norteamericano, tenía su correlato en las reformas que se desenvolvían en el sistema educativo superior.

En ese sentido, se podía vislumbrar una articulación y confluencia de intereses entre, por un lado, los sectores dominantes locales representados por la iglesia católica –había sido la que había articulado a la oposición en los últimos años del peronismo y la que había adoctrinado a los sectores “revolucionarios” de las Fuerzas Armadas– quien se había incomodado enormemente ante los avances sobre

4 Según Basualdo (2006), puede observarse que la participación de las empresas extranjeras, dentro de las ventas de las 100 empresas industriales con mayor participación, pasó del 51,5% en 1958 al 68,0% en 1969.

5 Al respecto, Basualdo menciona que “la política económica más relevante que se encaró hasta 1973 fue la aplicación desde comienzos de 1967 por la dictadura militar, con Krieger Vasena como Ministro de Economía. Fue el intento más enérgico que se realizó para consolidar el predominio extranjero en la producción industrial y encauzar la economía argentina en un proceso sustentable de crecimiento bajo su control pero integrando también a la oligarquía diversificada como parte del proceso. El proyecto no se dirigía únicamente a la política económica de corto plazo sino que también contenía cambios estructurales orientados a reforzar la presencia extranjera mediante la adquisición de empresas locales, lo que estableció una diferencia con la anterior experiencia desarrollista, en la que el capital extranjero se consolidó mediante la instalación de nuevos emprendimientos productivos” (2006: 58). Por su parte Portantiero (1977) sostiene “Es legítimo anotar, en primer lugar, que el equipo de Krieger Vasena fue el único que realizó un esfuerzo coherente, sistemático y global para forzar desde el Estado un proceso de recomposición hegemónica a favor de las fracciones superiores de la burguesía urbana consolidada económicamente en los años sesenta. El reinado del capital monopolista, entendido como proyecto racionalizador del funcionamiento de la totalidad del sistema económico, supone –y ese era el sentido de las palabras de Krieger Vasena– la eliminación de lo periférico, de lo ‘artificial’” (Portantiero, 1977: 547). Y O’Donnell (1977) observará que “la peculiaridad de una burguesía local cuya reproducción como clase entraña recolocarse subordinadamente a las filiales de ETs y al aparato estatal. Esto implica que tiene que postularse (y, en reales y diversos sentidos, recrearse efectivamente) como una clase nacional, a pesar de que la misma reproducción de un patrón transnacionalizante de crecimiento subordina a esta burguesía al capital transnacional y ratifica al conjunto de la sociedad como una estructura productiva descabezada y, por lo tanto, económicamente dependiente” (O’Donnell, 1977: 31).

la educación –entre otras áreas– por parte del peronismo y, por otro lado, todo el nuevo tecnicismo económico-administrativo que nacía y se desarrollaba en torno de la implementación del desarrollismo en la Argentina.

Según Brugaletta (2003),

el domingo 23 de febrero de 1958 se realizaron las elecciones nacionales que proclamaron a Arturo Frondizi como Presidente constitucional de Argentina. De impronta desarrollista, su plataforma de gobierno incluyó entre sus postulados la creación de “universidades libres”, como parte del proceso de “modernización” que propugnaba llevar adelante. El 26 de agosto de 1958 el Gobierno Nacional publicó una declaración reafirmando su posición favorable a la enseñanza universitaria “libre”, dando así inicio a un debate público que se destacó por su magnitud y por el estado de movilización de los sectores en pugna conocido como el conflicto de “Laica o Libre”. A principios de septiembre de ese mismo año, tanto Frondizi como su Ministro de Educación Luis Rafael Mac Kay, ratificaron por Cadena Nacional la decisión del Gobierno de tratar en el Congreso proyectos que impulsasen la creación de “universidades libres”. El problema en cuestión era el tratamiento para su posterior reglamentación del Decreto Ley 6.403/55, sancionado durante el gobierno de facto de Pedro Aramburu.

Según un libro que retrata la historia de las universidades privadas argentinas,

El 23 de septiembre de 1959, el Poder Ejecutivo de la Nación, por decreto N° 11.911, concedió personería jurídica a la Universidad y aprobó sus Estatutos. El 2 de noviembre de 1959, el ministro de Educación y Justicia, doctor Luis R. Mac Kay, y el presidente de la Nación, doctor Arturo Frondizi, firmaron el decreto 14.397 de reconocimiento de la Universidad Católica Argentina (Consejo de Rectores de Universidades Privadas, 2003: 56).

No hay que perder de vista que

el Poder Ejecutivo Nacional reglamentó dicha Ley el día 11 de febrero de 1959 y la publicó en el Boletín Oficial el 14 del mismo mes. A partir de allí, comenzó una primera etapa de creación de universidades privadas (Universidad Católica Argentina, 1959; Universidad del Salvador, 1959; Universidad Católica de La Plata, 1964; Universidad de Belgrano, 1964; Universidad de Concepción del Uruguay, 1971; entre tantas otras) caracterizada por su carácter confesional (en la mayoría de los casos) y su anclaje regional (distribuidas en Salta, Entre Ríos, Córdoba, Cuyo y en otras regiones importantes del país) (Brugaletta, 2003: 146-147).

Es decir, la experiencia peronista había marcado a fuego a las clases dominantes, las cuales siempre habían manejado, desde adentro o desde afuera de los sucesivos gobiernos, los resortes estatales y sus

instituciones. Es decir, el Estado, al igual que el país, también había sido de ellos. Así que, para mediados de los años cincuenta, crearon un consenso acerca de que nunca más aquel movimiento debía llegar al gobierno (hubo de pasar 18 años para que aquella situación se repitiese, bajo la proscripción y la represión popular, y la experiencia duraría tan solo tres años), ya que consideraban para sus intereses muy peligrosas las incursiones de aquel movimiento sobre el Estado y sobre las instituciones, como la educativa, por ejemplo.

Por lo tanto, estos cambios, iniciados por la “Revolución Libertadora” y continuados por el desarrollismo, van a interrumpir el monopolio estatal sobre la educación –la experiencia peronista no solo los convencía de que debían bloquear la existencia de gobiernos populares en el país, sino que además suponían que para prevenirse de aquellas contingencias debían crear un sistema dual: educación estatal y educación privada–; además la Iglesia Católica iba a tomar la iniciativa en la creación de la mayoría de las primeras universidades privadas del país. Como sostiene Brugaletta,

se explicó por qué el conflicto de la “Laica o Libre” significó un nuevo avance de los sectores conservadores en la esfera de la educación argentina [...] Se replicó que el reclamo por una enseñanza “libre”, más que un argumento de “modernización” y “desarrollismo” liberal, fue utilizado como estandarte por los sectores católicos para legitimar su lugar en el gobierno de la educación (Brugaletta, 2003: 155-156).

A modo de ejemplo, la UCA se describe de la siguiente manera:

nuestra Universidad forma parte del subsistema de educación universitaria católica y, como institución privada y confesional, tiene como misión la constante búsqueda de la verdad mediante la investigación, la conservación y la comunicación del saber humano para bien de la sociedad (*Ex corde Ecclesiae*, 30), en el marco de excelencia académica, liderazgo en el campo del conocimiento y compromiso con la comunidad (Consejo de Rectores de Universidades Privadas, 2003: 58).

El 28 de junio de 1966, las Fuerzas Armadas en su conjunto perpetraron un golpe de Estado. Fueron destituidos de sus funciones el presidente y los gobernadores, eliminados el Congreso Nacional y las legislaturas provinciales, separados de sus cargos los miembros de la Corte Suprema de Justicia y el procurador general de la nación y disueltos todos los partidos políticos. La Junta de Comandantes designó como presidente de la nación al teniente general Juan Carlos Onganía, luego de lo cual se autodisolvió. Surgía así la autoproclamada “Revolución Argentina”.

Como afirma la investigadora Natalia Vega,

tanto los que perpetraron el golpe de Estado, como los distintos sectores que apoyaron el subsiguiente “experimento autoritario” coincidían en identificar a la universidad pública como una de las “ciudadelas de la indisciplina y la subversión”. Las demandas de mayor protagonismo y participación en la toma de decisiones por parte de los estudiantes, la generación de discursos críticos al orden vigente y a las jerarquías establecidas dentro y fuera de los claustros, y el activismo de las agrupaciones estudiantiles –rasgos que caracterizaron la vida universitaria durante el decenio 1956-1966– fueron considerados por todos estos grupos como fenómenos que alteraban el normal funcionamiento de las casas de altos estudios e impedían el cabal desempeño de sus funciones específicas; pero fundamentalmente fueron percibidos como síntomas de una extendida infiltración comunista, que encontraba en las universidades públicas un *ámbito* más que propicio para prosperar. Por lo tanto no sorprende el que ella fuera uno de los blancos prioritarios del régimen a la hora de restaurar el “orden” y la “disciplina”, y de erradicar toda actividad política. Una de las primeras medidas del gobierno militar, tras tomar el poder, fue disponer de forma preventiva el cierre de las 8 universidades nacionales existentes en el país. Si bien las casas de altos estudios reanudaron sus actividades normalmente a los pocos días, la suerte de la universidad pública ya estaba echada. A pesar que no hubo movilizaciones estudiantiles, ni medidas institucionales que desafiaran al nuevo régimen, a fines de Julio –solo un mes después del golpe de Estado–, se anunciaba la puesta en marcha de una reestructuración del sistema universitario nacional que suponía una verdadera “refundación”. Tal reestructuración se organizó en tres etapas, cada una con características y objetivos particulares, reiterando así el esquema de tres tiempos que regía el diseño de la propia “Revolución Argentina”.⁶

Cabe aclarar que bajo la “Revolución Argentina” se dio, hasta la fecha, el intento más acabado por parte de los grupos transnacionales –casi exclusivamente norteamericanos– por transformar su supremacía económica en un nuevo orden político. Y que, más allá del veto que le dio a ese proyecto la oligarquía argentina, una vez que el mismo intentó pasar de cobrar derechos a las exportaciones de algunos productos agropecuarios a intentar implementar la renta potencial de la tierra, y a pesar de que el rechazo de aquella encolumnaría a la oligarquía diversificada,⁷ se observa que a partir de allí los grupos económicos locales sellarían un acuerdo implícito con los grupos transnacionales, que más allá de fricciones, cambios de liderazgos, disputas, etc., no se romperá hasta el día de hoy.

Como se mencionó, la dictadura cívica y militar que se impuso en 1976 y que venía a acabar con la “guerrilla industrial”, según los dichos de un líder político de la época, modificaría el patrón de acumulación asentado en la ISI, para implementar uno nuevo asentado en la valorización financiera, que eclosionaría en el 2001.

6 Vega, N. (2014). *La política universitaria del Onganiato. El caso de la Universidad Nacional del Litoral*. (Resumen). 2º Jornadas de Ciencia Política del Litoral, Universidad Nacional del Litoral.

7 “Por su origen, conformación e intereses se la puede considerar como un sector de la oligarquía local con intereses en la industria, el agro y otras actividades económicas. De allí que, de aquí en más, se la denomina: oligarquía diversificada” (Basualdo, 2006: 30-31).

Los grupos económicos locales, con Martínez de Hoz a la cabeza, hegemonizarían los beneficios de aquel modelo y avanzarían sobre el sistema educativo creando una gran cantidad de universidades e institutos universitarios.

Según un documento de CIFRA,

las acciones para conformar un sistema educativo propio que le permitiera generar sus intelectuales orgánicos registraron un cambio cualitativo durante ese trágico período para la sociedad argentina en que actuó la última dictadura militar. A partir de allí, los sectores dominantes pusieron en marcha una serie de iniciativas estratégicas para nuclear y formar intelectuales orgánicos propios (en el sentido gramsciano) que les garantizaran no sólo en lo inmediato el diseño e implementación de las profundas transformaciones que implicaba el desarrollo de la valorización financiera como nuevo eje del patrón de acumulación de capital interno, sino también disponer en el mediano y largo plazo de una elite dirigente que les permitiera modelar el sentido común y disputar el poder político sin la mediación de los partidos tradicionales. En otras palabras, vislumbraron que para asegurar sus intereses corporativos actuales y futuros debían ampliar su influencia social de manera que fueran asumidos como propios por la sociedad en su conjunto y especialmente por los sectores populares (CIFRA, 2016: 7).

Así, en 1977 se apostó en Córdoba la Fundación Mediterránea bajo la orientación de Domingo Cavallo, funcionario de la dictadura y ministro de los gobiernos constitucionales peronistas que le sucedieron en la década de 1990 y el de la Alianza durante el 2001. Su ordenación respondió primeramente a la iniciativa de la empresa agroindustrial cordobesa Arcor, que durante la dictadura se estableció en uno de los grandes grupos económicos locales con plantas industriales en distintas provincias. Por supuesto, esos establecimientos industriales se situaron, en gran medida, con los recursos estatales encauzados hacia el capital oligopólico a través de los diferentes regímenes de promoción industrial.

Otra entidad creada en 1978 fue el Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (CEMA), la cual estuvo promovida económicamente por el grupo económico de la provincia de Mendoza Catena Zapata, líder en la producción vitivinícola (vino tinto) junto con la empresa francesa Chandon (vino blanco), cuyo principal accionista y directivo era Nicolás Catena Zapata, economista egresado de la Universidad Nacional de Cuyo y de la universidad norteamericana de Columbia. De esta institución provino Roque Fernández, quien fue presidente del BCRA y último ministro de Economía del gobierno de C. Menem. Además, uno de los aportes significativos del CEMA a la política dictatorial fue la famosa “tablita cambiaria de Martínez de Hoz”.

Con los gobiernos constitucionales posteriores a la dictadura se conservó el patrón de acumulación mantenido en la valorización financiera, y los sectores dominantes fundaron nuevas universidades privadas con el mismo objetivo, es decir, formar intelectuales orgánicos para dichos sectores.

La primera de ellas fue el resultado de la iniciativa de la comunidad escocesa protestante (presbiterianos), que percibió que “no existía en el país una educación superior enteramente satisfactoria”.

Esta comunidad ya tenía desde hacía muchas décadas el tradicional colegio San Andrés situado en la localidad de Olivos donde se educaban y relacionaban no solo descendientes de escoceses, sino fundamentalmente los hijos de la alta burguesía local, privilegio que San Andrés compartió durante las últimas décadas con los colegios Cardenal Newman (San Isidro), Champagnat (Ciudad de Buenos Aires), San Jorge (Quilmes) y el Argentino Modelo (Ciudad de Buenos Aires) vinculado al Opus Dei, entre otros. En 1988, abrió sus puertas la Universidad de San Andrés que no es una institución confesional, sino que está preocupada “por la inclusión de la diversidad y el respeto y cuidado de las minorías” proponiéndose “una educación académica y no meramente como una capacitación profesional”, según su propia definición. Desde 1990 desarrolla sus diligencias en sus edificios en la zona norte del Gran Buenos Aires, con un plan de estudios en las distintas disciplinas “diferente a los existentes hasta el momento en el plano local”, que está “inspirado en ideas y esquemas de funcionamiento de representativas universidades de EE.UU., Canadá, Australia y Gran Bretaña”, según la propia universidad.

Por otra parte, en 1991 inició su actividad la Universidad Torcuato Di Tella “con la misión de formar a las nuevas generaciones de académicos, dirigentes empresariales, sociales y políticos”, que implicó una modificación significativa con su antecedente que fue el Instituto Torcuato Di Tella, creado en 1958 por el grupo económico Di Tella, que era en ese momento un componente de la burguesía nacional.

En último lugar, por la iniciativa del Opus Dei y del grupo económico Pérez Companc –uno de los principales grupos económicos del país– también inició en 1991 sus actividades la Universidad Austral, que en 1997 estrenó su predio universitario en la localidad de Pilar –uno de los sectores del conurbano que mayor desarrollo económico ha tenido asociado a la creación de *country* y barrios privados– y que luego también fundó una sede en la Ciudad de Buenos Aires.

Reflexiones finales

Sin perder de vista algunas de las valiosas interpretaciones sobre las causas y las consecuencias de los cambios ocurridos durante los últimos años en el sistema universitario del país, como, por ejemplo, lo que menciona Suasnabar cuando sostiene que

una primera conclusión en esta dirección es el reconocimiento del contexto de la globalización. Es evidente que los cambios socio-económicos y culturales en curso ponen en cuestión las funciones que explícita o implícitamente tenían asignadas las instituciones de educación superior. Estas tendencias, decíamos, se manifiestan de forma contradictoria impulsando procesos de homogenización y fragmentación tanto a nivel económico-social, político y cultural; y las mismas se proyectan en mayor o menor medida en las universidades [...] en segundo lugar, la revisión de la distintas agendas que promueven tanto los organismos y agencias internacionales como los actores académicos permiten configurar distintos escenarios posibles entendidos estos como conjunto de rasgos y tendencias que delimitan y condicionan un espacio potencial de alternativas [...] por último, una tercera conclusión se relaciona con algunas consecuencias de los actuales

procesos de reforma y que hemos denominado nueva configuración de las instituciones académicas... que son denominadores comunes de todas las propuestas (Suasnabar, 1999: 42-43).

O lo que menciona Krotsch al afirmar que “el sistema universitario argentino se desarrolla ya en términos de la lógica del mercado, al tiempo que el discurso hegemónico dibuja los trazos de un Estado Evaluador que enfatiza y fortalece estas tendencias” (Krotsch, 1993: 28), y lo que argumenta Buchbinder al decir que

la universidad argentina experimenta hoy otro tipo de problemas y conflictos, que se enmarcan en el proceso de creciente degradación institucional que vive el país desde hace ya unos años, y que en los primeros tiempos de este siglo no han hecho sino agravarse (Buchbinder, 2005: 232),

Este trabajo buscó relacionar los diferentes bloques de poder que se fueron configurando a lo largo de la historia del país, con su correspondiente modo de acumulación del capital y la búsqueda de la producción de sus intelectuales orgánicos, con los cambios acaecidos en el sistema legal e institucional de la educación superior.

En ese sentido, se pueden extraer algunas interesantes conclusiones:

1- Se cree que se enriquece el análisis del sistema de educación superior si se vislumbran cuáles actores sociales concretos intervinieron para lograr conformar de acuerdo a sus intereses un sistema educativo nacional. La hipótesis de este trabajo es que el bloque conformado por los grupos económicos locales y el sector transnacionalizado de la economía son los que han predominado, con un breve interregno de tensión durante la gestión kirchnerista, y conformado una hegemonía política.

2- El análisis del sistema educativo debe reconocer en sus planteos la problemática que traza la creación de este sistema dual universitario, y entonces parece obsoleto hablar de “la universidad” o “la educación superior” como si fuera algo homogéneo y único.

3- Los números demuestran que ha venido siendo considerable el avance de la educación privada: si en 1995 tenía el 14,7% de los estudiantes, en 2013, ese número llegaba al 21,5%. Pero los graduados eran ya en 1995 el 20,9%, mientras que en 2013 se ubicaba en 31,8%. De 1995 a 2013 la cantidad de estudiantes de las universidades públicas creció un 87,5%, pero el de las universidades privadas un 196%.⁸

4- Debe distinguirse, además, dentro de las universidades privadas, las que han ocupado un lugar debido al desprestigio que sufrió la educación pública durante los años noventa, de aquellas que, como

⁸ Ver en CEA, Universidad de Belgrano (octubre, 2015). *Informes CEA*, 4(40) y en Argentina, Ministerio de Educación de la Nación, Secretaría de Políticas Universitarias (2013). *Estadísticas Universitarias Argentinas Anuario 2013*. Recuperado de http://informacionpresupuestaria.siu.edu.ar/DocumentosSPU/Anuario_2013.pdf

las que hemos analizado y destacado, forman mayormente a los miembros de las clases dominantes o a los que serán sus intelectuales orgánicos.

5- Debe destacarse además que, si los estudiantes de la educación superior pertenecientes a instituciones públicas son aproximadamente el 78,5% del total en 2013, los graduados en posgrados de las mismas instituciones bajan hasta el 72%, considerando doctorados, maestrías y especializaciones. Pero si uno analiza maestrías, que es el eje central de la educación de posgrado de las universidades privadas (replicando en alguna medida los MBA norteamericanos), las mismas obtienen aproximadamente el 54% del total, es decir, superan a las obtenidas en instituciones públicas. Para poner un ejemplo de este proceso, en donde ya puede decirse que para 2013, los títulos de maestría son obtenidos en su mayoría en instituciones de educación superior de gestión privada –títulos que son los más destacados en términos de una mayor inserción laboral no académica, sino de gestión empresarial y, con el arribo de Cambiemos al gobierno, estatal–, podemos mencionar que del total de egresados de maestrías en el año 2013, la UCA obtiene el 10,2%, luego lo sigue la UBA con 8,5%, la Nacional de Córdoba con el 6,6%, El Salvador con el 5,9%, la Maimónides con el 4,4% y la Católica de Córdoba con el 4,2%, respectivamente.

6- Si bien no he detectado datos oficiales de la cantidad de los argentinos que se van a realizar estudios de posgrado al extranjero, pero pensando en los datos que analizamos sobre que en las primeras líneas del gobierno –los 104 principales funcionarios– de Cambiemos el 24% de los graduados universitarios provienen de la UCA, la San Andrés y La Di Tella –cuando sabemos que esas universidades aportan a nivel nacional para 2013 tan solo el 0,7% de los graduados, mostrando una correlación irrefutable sobre la procedencia académica de los intelectuales orgánicos de las clases dominantes–; y que el 47%, aproximadamente, de los que han hecho estudios de posgrados los han finalizado en el extranjero, se muestra un evidente predominio de un grupo muy reducido de universidades y una estrecha relación de las mismas con la formación de posgrado en el extranjero, predominando según lo he investigado, Estados Unidos e Inglaterra.

Referencias bibliográficas

Arceo, E. (2005). *El impacto de la globalización en la periferia y las nuevas y viejas formas de la dependencia en América Latina. Cuadernos del Cendes*, 60.

---- (2009). *El fin de un peculiar ciclo de expansión de la economía norteamericana. La crisis mundial y sus consecuencias*. Buenos Aires: La Página.

Basualdo, E. (2006). *Estudios de Historia Económica Argentina: desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Bertoni, M. L. y Cano, D. (1990). La Educación Superior en la Argentina en los últimos veinte años: Tendencias y Políticas. *Revista Propuesta Educativa*, 2(2).

- Brunner, J. J. (1990). *Educación Superior en América Latina: Cambios y desafíos*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Buchbinder, P. (2005). *Historia de las universidades argentinas*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Brugaletta, F. (2003). *La participación de los jóvenes católicos durante el conflicto "Laica o Libre" en La Plata, 1958*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Departamento de Ciencias de la Educación.
- CIFRA-Área de Economía y Tecnología FLACSO (2016). *La naturaleza política y económica de la alianza cambiemos*. Recuperado de <http://www.centrocifra.org.ar/docs/La%20naturaleza%20politica%20y%20economica%20de%20la%20alianza%20C.pdf>
- Consejo de Rectores de Universidades Privadas (2003). *Historia de las Universidades Argentina de Gestión Privada, 45º Aniversario*. Buenos Aires: Dunken.
- Gramsci, A. (1984). *Los intelectuales y la organización de la cultura*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- (1999). *Cuadernos de la cárcel, tomos I y II*. Edición crítica del Instituto Gramsci a cargo de V. Gerratana. Puebla: Biblioteca Era/Universidad Autónoma de Puebla.
- Krotsch, P. (1993). La universidad argentina en transición: ¿del Estado al mercado? *Revista Sociedad*, 3.
- (2003). *Educación Superior y reformas comparadas*. Bernal: UNQui.
- Laval, C. y Dardot, P. (2013). *La nueva Razón del Mundo*. Buenos Aires: Gedisa.
- Marglin, S. A. y Schor, J. B. (1990). *The golden age of capitalism: Reinterpreting the postwar experience*. Oxford: Clarendon Press.
- O'Donnell, G. (1977). Estado y Alianzas en la Argentina, 1956-1976. *Desarrollo Económico*, 16(64).
- Portantiero, J. C. (1977). Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973. *Revista Mexicana de Sociología*, 39(2).
- Suasnabar, C. (1999). Las "agendas" de la globalización para la educación superior en América Latina. Una revisión crítica de las propuestas de los organismos internacionales y otros actores académicos. En G. Tiramonti, C. Suasnabar y V. Seoane (eds.), *Políticas de modernización universitaria y cambio institucional*. La Plata: UNLP.

Aportes para una crítica al Poder Judicial de la Nación



*Gonzalo Kodelia**

Caracterización de la Judicatura Federal

1. Un cuerpo de funcionarios asignados al ejercicio de las funciones estatales jurisdiccionales, reclutados de las capas altas de las sociedades, con la misión de defender el statu quo vigente, perpetuos en el cargo e irresponsables frente al escrutinio público, no son signos patológicos sino efectos buscados en los poderes judiciales.

Esos departamentos estatales se mantienen gracias a la idea instalada de contar con un orden conservador, un contrapoder que “modere” los ímpetus populares. Esa función de “guardián” puede relacionarse a los principios morales para evitar su disolución, a las tradiciones para no perder la identidad o, modernamente, a la Constitución para salvaguardar los derechos.

A ese poder conservador es al que atacó la Revolución Francesa puesto que, más que a conservar, venía a transformar la realidad. De ahí que los parlamentos judiciales franceses operaron como refugio de la aristocracia vencida, mientras que el Estado revolucionario se apartaba de sus garras, creando el sistema de doble jurisdicción que, aún hoy, pervive en ese país.

También lo intentaron los norteamericanos, pero allí la reacción liberal logró instalar la exitosa fórmula del “equilibrio de poderes”, exportándola al mundo para combatir a la democracia que, en esas

* UNPAZ.

tierras, quedaba representada por las revueltas de los granjeros deudores, como la encabezada por el héroe de la independencia Daniel Shays. Con el control de las asambleas locales, estas “facciones” tan combatidas por el pensamiento liberal, exigían la condonación o reprogramación de los vencimientos, mediante la emisión de títulos garantizados por el Estado que aliviasen la persecución de los acreedores. Y, precisamente para contar con un espacio institucional de representación y defensa de este último grupo, los publicistas liberales norteamericanos militaron por la creación de un Poder Judicial federal que “equilibre” las demandas de las asambleas locales.

El Poder Judicial argentino no escapa –como jamás hubiese podido– a esta génesis antidemocrática. Pero en nuestro caso, como suele suceder en las segundas veces, la historia se repite como farsa.

Nuestro Poder Judicial se constituye como un farsante, en su marca de origen militan la mentira y la muerte. En la figura y la acción de Salvador María del Carril, aquel ministro rivadaviano, puede resumirse una génesis institucional que hizo de nuestra Corte Suprema el espacio más antipopular de la ingeniería jurídica y política nacional.

Quien fuera miembro inaugural y segundo presidente del tribunal, fue el mismo que promovió el fusilamiento del líder popular Dorrego, sin juicio previo ni apariencia de tal, puesto que reconocía la imposibilidad de probar crímenes que merecieran tal calidad de pena. Quien negara justicia, corta las cintas del palacio supremo. Nada bueno podría venir de tan dramático germen.

2. A poco de andar el camino de la investigación sociológica de los poderes judiciales, notamos su integración por los estratos más tradicionales de la comunidad.¹ Pero, además, hay dos notas que hacen inexpugnables sus murallas: la trama interna de relaciones y la poca visibilidad de sus protagonistas.

Todo el Poder Judicial está atravesado por intrigas de palacio. Su estética y su etnografía hacen de esos pasillos los lugares más permeables al tráfico de influencias. Las atmósferas densas, el aire irrespirable, los papeles y las polillas, los altillos y archivos y los colores grises en las tonalidades más desconocidas que magistralmente describiera Kafka no son solamente el resultado de su genio literario, sino la opresiva densidad instalada en la cual sus operadores circulan con destreza y comodidad.

Cualquier intento de oxigenación –que no debiera ser menos que la ráfaga que barrió para siempre los “cien años de soledad” de la estirpe de los Buendía– choca con los músculos bien tensados de un Poder Judicial entrenado diestramente en sus defensas corporativas.

Pero todavía hay un elemento más peligroso. El Poder Judicial dejó de ser tal para convertirse en *la Justicia*. Ha capturado el significante y toda su carga emotiva para intentar una operación de lavado de sus togas, hundidas en barro. Por burda, la maniobra no careció de éxito. Circula desparramada una

1 Kunz, A. E. (1988). Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (1930-1983). *Cuadernos de Investigaciones*, (15), Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”, Facultad de Derecho, UBA.

configuración de sentido que coloca a los jueces en una posición apolítica y al derecho acaso como si fuese un organismo neutral.

Cuando esa corporación de funcionarios públicos se adueñó del discurso constitucional, la cosa no podía sino empeorar. El punto de confluencia entre política y Constitución, generó en el funcionariado judicial un cuerpo de burócratas altamente cotizados y relativamente independientes de sus eventuales clientes.

Las coaliciones político-sociales con vocación de poder y dominio del Estado deberán acudir necesariamente a los servicios judiciales y negociar con sus representantes el costo de esas transacciones. El producto ofrecido resulta apetecible: apuntalar un proyecto político de clase bajo el ropaje constitucional.

3. Corresponde al Estado nacional tener sus propios jueces, distribuidos en una Corte Suprema y demás tribunales inferiores que el Congreso establezca (art. 108, CN). Además, nuestro federalismo centralista configuró tantos poderes judiciales como provincias federadas, pero todos subordinados al Poder Judicial de la nación –principalmente a la Corte Suprema– mediante diseños de control.

Desde las primeras leyes de organización de la justicia nacional (27 [1862] y 48 [1863]), conviven instrumentos visibles y teñidos de apariencia jurídica –como el recurso extraordinario federal– con mecanismos más ocultos y sin recatos académicos: las potestades sancionatorias, la facultad reglamentaria, el diseño y ejecución del presupuesto, la autarquía judicial, el manejo de los ascensos, la selección y distribución de las causas, y un cúmulo de actividades y prácticas que hacen de los jueces federales auténticos “señores” de sus juzgados, con dominio absoluto sobre bienes y personas que circulan en su ámbito de influencia.

La retórica que coloca a los jueces como terceros independientes (del Estado) e imparciales (de los litigantes), e identifica a la función judicial con la decisión de “causas” (controversias entre partes), es la ideología que las escuelas de derecho enseñan y que, como tal, vela los auténticos móviles que dan sentido a la existencia de poderes judiciales en Estados democráticos.

Control de constitucionalidad

1. Mucho recorrido hay en lo que toca a la relación entre la Constitución y las leyes. Pero vale la pena detenerse a pensar qué es lo que defendemos cuando promovemos respetar la Constitución.

La primera respuesta: los derechos. Y volvemos al punto inicial: qué es defender los derechos. Y así, como en cinta de Moebius.

La circularidad se da, puesto que no hay Constitución ni derechos, sino nuestras ideas como sujetos de una y otros. De lo que se trata es de política como disputa de poder y de derecho como desacuerdo. Y si de algo sirve el discurso constitucional es para tenerlo como aliado en esa disputa y desacuerdo.

Identificados cada uno de nosotros –vaya uno a saber por qué– con unas u otras ideas, proyectos y demandas políticas, el discurso constitucional bien manejado despliega una amplia gama de sentidos que, abrigados en lo racional, apuntan al campo emotivo. Quién puede negar que significantes tales como libertad, igualdad, justicia, república, derechos, democracia, transparencia, bienestar, nación no sean altamente codiciados por los distintos intereses sociales que conviven en desacuerdo perpetuo en toda comunidad.

Adjudicarnos la Constitución es un diferencial que coloca al campo político que lo domine con hándicap respecto a sus competidores.

2. Hoy hay dos corporaciones que monopolizan el discurso constitucional: el funcionariado judicial y los operadores mediáticos. En efecto, las empresas de tráfico informativo integran los despachos judiciales y planifican, en conjunto, las estrategias a desplegar. Con voceros de los medios más influyentes desparramados en los horarios *prime-time*, asistimos a diario al tratamiento de información judicial anticipada al propio fallo de los cortesanos o, más llamativo aún, reportes periodísticos que constituyen parte central de investigaciones judiciales. Esto se ha naturalizado de tal forma que ya resulta difícil distinguir la intención de los operadores de los hechos fácticos que constituyen elementos probatorios para iniciar una causa en la Justicia.

Sin previsión constitucional alguna, pero invocándola, los jueces se adjudicaron el rol de controlar las leyes, es decir, desafiar a los otros poderes del Estado mediante la facultad para anular sus decisiones: a esto llamamos control de constitucionalidad.

Pero si, en el principio, esta competencia quedaba sujeta a ciertos requisitos, hoy resulta liberada de todo corsé. Repasemos:

- a) no hay necesidad de causa, ya que las inconstitucionalidades se declaran en acordadas y resoluciones;
- b) no se necesitan sujetos legitimados, basta el interés simple del ciudadano;
- c) los efectos rompieron el expediente de partes y se proyectan como leyes gracias a la legitimación colectiva;
- d) la declaración no necesita de petición, ya que el juez la dicta por su oficio;
- e) que la cuestión revista actualidad ya no es indispensable, pudiendo recaer pronunciamientos en asuntos prematuros o abstractos;
- f) arbitrariedad absoluta en la concesión de recursos –mediante la manipulación de los requisitos del REF– o en su rechazo –a través de la plancha del 280–;
- g) liberación de toda autoridad externa, mediante la apropiación del discurso no ya constitucional, sino convencional (Corte Suprema, 2017, “Fontevicchia”);

- h) la inconstitucionalidad no espera a la sentencia, sino que llega antes en los autos cautelares;
- i) no hay límite en su objeto, puesto que leyes enteras pueden caer bajo su casación.

3. Así vemos que las leyes son aquello que sanciona el congreso, promulga el presidente y no declara inconstitucional un juez. El proceso no culmina con la publicación en el BO, sino en los despachos judiciales que se reservan el auténtico poder de veto.

Pero lo que lleva al paroxismo es el carácter difuso de este poder. Todo juez de cualquier jurisdicción, fuero y jerarquía, monopoliza el discurso constitucional, se reserva la última palabra en esa materia y desafía al resto de los poderes.

Si la academia jurídica ha presentado a este ensamble como “sistema” solo es posible ante la mirada impávida de un auditorio adormecido por siglos de sedación doctrinaria. Todo lo contrario, no existe posibilidad alguna de que esta terapéutica pueda presentarse como un armado coherente, ordenado y sistémico, aunque así lo ha hecho. Desmontar esta falacia, denunciar su carácter ideológico, es una tarea urgente de una militancia jurídica desmarcada de tradiciones.

Administración del Poder Judicial de la Nación

1. Felipe de Anjou inicia la dinastía de los Borbones en España como Felipe V (1700). El monarca paradigmático de esta casa real, Carlos III, crea el Virreinato del Río de la Plata (1776) y realiza reformas económicas y administrativas para sus dominios ultramarinos que proyectarán sus consecuencias al periodo revolucionario.

Dentro de las primeras, la abolición del monopolio comercial configurado por la ruta Sevilla/Cádiz-Lima (1778). En cuanto a las segundas, la sustitución de los corregimientos (y, con ella, el fin del repartimiento indígena) por el régimen de intendencias (1782). Dentro de las ocho creadas para el territorio del Virreinato, había una que era super: la de Buenos Aires. Así, el superintendente de Buenos Aires concentraba cuatro funciones del Virreinato: justicia, guerra, policía y, sobre todo, hacienda.

Esta verba preindependentista del derecho colonial es la que todavía define la disputa entre la Corte Suprema y el Consejo de la Magistratura: el dominio de la Superintendencia, es decir, del manejo de la hacienda.

En efecto, desde la puesta en marcha del Consejo (ley 24.937 [1998]), lo que era propio de la Corte encontró un contendiente. Parado en el art. 114 CN, el Consejo reclamó –y la Corte siempre negó– la elaboración y ejecución del presupuesto del Poder Judicial. No está de más recordar la trama de intereses que rodean estas cuestiones y las eventuales alianzas que pueden generar las competencias para definir escalas salariales, disponer ascensos, crear juzgados, distribuir partidas y nombrar funcionarios.

La concepción autoritaria del poder que permea a toda la Constitución nacional, apoyada en la teoría de la división de poderes, fundó el triunfo de la Corte como titular del Poder Judicial y la definición del Consejo como órgano subordinado. Otra manifestación del poder de la última palabra: a cada resolución del Consejo, una pareja de la Corte invalidándola.

Pero, ¿hubiesen estado mejor las cosas si el ganador hubiese sido el Consejo? Francamente no lo creo. Solamente reparar en que el Consejo (por su representación política) es un órgano con algo más de movilidad y permiso de entrada al pueblo. Un órgano por el que se puede intentar un boquete en las infranqueables paredes judiciales.

Prueba de ello fue la fallida Ley de Elección Directa de sus miembros (26855 [2013]) y, más aún, la reacción judicial por su invalidez (Corte Suprema, 2013, “Rizzo”).

2. La Ley de Autarquía del Poder Judicial (23853) establece ventajas que son envidia y deseo de toda repartición pública:

- a) elaboración directa del presupuesto, sin recortes de la Administración Central;
- b) alícuota fija de los recursos generales (3,5%): el 2,93% para el Consejo y el 0,57% para la Corte;
- c) facultades tributarias propias: tasas y aranceles;
- d) libertad para realizar inversiones financieras y
- e) remisión automática de fondos por el Banco de la Nación Argentina, sin cobro de comisión.

A la Corte se le reservan prerrogativas de administración y disposición que terminan de sellar, con rango legal, su victoria frente al Consejo:

- a) elevación del presupuesto general del Poder Judicial;
- b) apropiación de los recursos específicos;
- c) facultad de reestructuración del presupuesto total asignado al Poder Judicial;
- d) facultad para requerir anticipos de fondos;
- e) establecimiento de las remuneraciones de jueces y empleados judiciales y
- f) fijación de los montos y actualizaciones de tasas y aranceles.

Sin embargo, el razonamiento vuelve a ser circular, puesto que no es lo que digan las leyes lo que subyace al auténtico poder de la Corte, sino su liberación de todo control:

- a) del pueblo, por su régimen de nombramiento y perpetuidad en el cargo;
- b) del poder legislativo, por el control de constitucionalidad;

- c) de las instancias supranacionales por su apropiación del discurso convencional y
- d) de los órganos específicos de control, puesto que la AGN solo controla en la medida dispuesta por la Corte (art. 117, Ley N° 24156).

Fuero nacional en lo criminal y correccional federal

1. El federalismo implica una doble regulación institucional: local y federal. Los poderes se organizan de acuerdo a lo que disponen constituciones provinciales y nacionales. De este modo, hay jueces de provincias con competencia de derecho público local y común (arts. 75, inc. 12, y 121, CN) y jueces de la nación con competencia federal (art. 75 –menos inc. 12– y 116, CN).

Protagonista estelar del desarrollo histórico de la nación, la Ciudad de Buenos Aires comienza a erigirse como rectora del interés regional a partir de la segunda mitad del siglo XVIII, con la creación del Virreinato del Río de la Plata en 1776.

Presionada por arriba por Portugal con la fundación de la Colonia del Sacramento y por abajo por la base inglesa instalada en Malvinas, la región sur del Virreinato muestra su potencial estratégico, tomando nota de ello las autoridades coloniales.

Abastecida por la plata de Potosí y habilitada al comercio ultramarino por la corona española, Buenos Aires se impone a la Ciudad de los Reyes (Lima) levantando prontamente volumen económico.

El movimiento revolucionario de Mayo, centralista en los postulados de sus protagonistas más esclarecidos (Moreno), continuó haciendo de ella el eje político, económico y cultural de la nueva nación.

Avanzada la guerra civil, el porteñismo mitrista la escindió de la Confederación (1853) y la volvió a unir luego de Pavón (1861), manteniéndose bonaerense hasta 1880, momento de su federalización por Ley N° 1029. Desde ahí, la ciudad aporta a las arcas nacionales, contrayendo las provinciales.

Llegados a 1994, Buenos Aires ingresa al pacto federal como otra entidad autónoma federada, aunque sin alcanzar el rango de provincia.

Tanta fragmentación histórica no podía pasar sin dejar huellas en la administración de justicia, y es así que la Ciudad de Buenos Aires concentra en su jurisdicción no dos (como el resto de las unidades políticas federadas), sino tres fueros: federal, nacional y local.

2. La Ley N° 27146 establece los dieciséis distritos federales e intenta deslindar las competencias que, en la Ciudad de Buenos Aires, tocan a esos tres fueros en materia penal.

Así, el fuero federal queda a cargo de los delitos federales, esto es:

- a) jurisdicción marítima;
- b) orden público y seguridad de la nación;
- c) defraudación de rentas nacionales;
- d) falseamiento de correspondencia;
- e) elecciones nacionales;
- f) falsificación de moneda y documentos nacionales;
- g) establecimientos de utilidad nacional;
- h) secuestro y explotación de personas y
- i) terrorismo.

Un desmembramiento de estos delitos federales queda a cargo de un fuero especial, el penal económico:

- a) régimen penal tributario;
- b) régimen penal cambiario y
- c) código aduanero.

3. Comodoro Py es la guarida de la estructura de órganos judiciales asignados a la materia penal federal en la Ciudad de Buenos Aires. Allí residen:

- a) la Cámara Federal de Casación Penal, con sus cuatro salas;
- b) los ocho tribunales orales en lo criminal federal;
- c) la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal, con sus dos salas, y
- d) los doce juzgados en lo criminal y correccional federal.

Todos ellos concentrados en una zona geográfica que atemoriza con solo nombrarla, permeable a las disputas de poder que en jerga eufemística el foro denomina “cuestiones de competencia” y que ha logrado acaparar una insondable capacidad de extorsión, atrincherada en las garantías conservadoras de la inamovilidad y en la espada permanente del terror a la cárcel.

Jueces que conviven y estimulan lo infrahumano de las prisiones, pues si estas dejaran de serlo, gran parte de su poder se vería devaluado. Este es el juego: el del terrorismo judicial frente a la posibilidad de pérdida del bien máspreciado.

Oficinas judiciales impunes frente al resto de los poderes estatales e inmunes a la crítica social (casi inexistente), cobijadas por un derecho y una Constitución que fomentan y reproducen esas notas, asimiladas a un sentido que chorrea como grasa el cuerpo social e insiste en que ahí se hace “justicia” y que, últimamente, ha manifestado un envalentonamiento ciertamente inusitado mediante la apropiación del proceso político y el diseño de la oferta electoral, diciéndonos quiénes pueden y quiénes no ser nuestros candidatos.

Ciertamente, Comodoro Py ha hecho un trabajo notable en la reconfiguración del derecho, principalmente de las reglas procesales. Claro que dicho esfuerzo no hubiese podido concretar resultados tan contundentes sin la alianza pergeñada con la corporación periodística.

Tan grande es el avance que ni siquiera pueden sostenerse las garantías del constitucionalismo conservador. Así:

- el principio de juez natural queda borrado por las prácticas de *forum shopping*;
- la prueba de los hechos como fundamento de las denuncias, imputaciones y condenas es un requisito del pasado;
- la declaración ante autoridad competente no vale tanto como la efectuada ante el operador mediático;
- los expedientes ya no se cosen en los juzgados sino que se cocinan en los sets de televisión (la videopolítica [Sartori] no hubiera imaginado tanto).

Concluyamos, pues, que todo menos justicia (en caso de que nos sea posible a los humanos alcanzarla), sucede en esos departamentos estatales. Las intrigas, el secreto, lo extorsivo, la información privilegiada, los expedientes usados como amenazas y la prontitud de los gestores de esos espacios en acaparar poder –pues de eso depende su subsistencia– son las características disciplinantes de Comodoro Py: guarida de terroristas.

Fuero Nacional Electoral

1. El Decreto-Ley N° 19108/71 creó la Cámara Nacional Electoral con competencia en todo el país. La Cámara es la alzada de los juzgados nacionales de primera instancia en lo federal con competencia electoral y, a su vez, ejerce funciones administrativas como:

- a) la dirección y fiscalización de los registros nacionales de:
 - electores;
 - afiliados de los partidos políticos;

- cartas de ciudadanía;
 - inhabilitados para el ejercicio de los derechos electorales;
 - faltas electorales;
 - nombres, símbolos, emblemas y números de identificación de los partidos políticos;
 - empresas de encuestas y sondeos de opinión;
- b) el dictado de normas regulatorias de los procesos electorales;
- c) la auditoría contable de los partidos políticos y
- d) la auditoría de los medios de comunicación.

2. Los juzgados nacionales de primera instancia en lo federal con competencia electoral son veinticuatro:

- uno por la Capital Federal y
- veintitrés por cada una de las provincias.

El decreto-ley no prevé asiento para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Entienden en faltas y delitos electorales, como así también en todas las cuestiones relacionadas con la elección de candidatos a cargos electivos.

3. El cuadro de poder de la estructura electoral se completa con otros órganos denominados juntas electorales nacionales (JEN), previstos en el Código Electoral Nacional, aprobado por Decreto-Ley N° 19945/72, cuyo texto ordenado corresponde a otro acto de facto: Decreto N° 2135 del 18/8/83.

Las JEN son órganos ad hoc que se constituyen sesenta días antes de las elecciones respectivas en los mismos distritos que los juzgados federales con competencia electoral: Capital Federal y las provincias.

Se componen de la siguiente forma:

- en Capital Federal, con el presidente de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, el presidente de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y el juez federal con competencia electoral;
- en las provincias, con el presidente de la Cámara Federal, el juez federal con competencia electoral y el presidente de la Suprema Corte provincial.

Tienen a su cargo todas las incidencias del proceso electoral, desde la aprobación de las boletas, pasando por la decisión acerca de las impugnaciones, votos recurridos y nulidades, hasta la realización del escrutinio y la proclamación de los candidatos electos, finalizando con la entrega de los respectivos diplomas.

Sus decisiones son apelables directamente ante la Cámara Nacional Electoral.

Conclusiones

Resulta particularmente relevante destacar, en primer orden, que toda la normativa analizada fue emitida bajo regímenes de facto. Mayor dramatismo asume tal aserto, cuando concluimos que esa regulación ilegítima viene a reglamentar garantías básicas de cualquier democracia mínima, como son los derechos políticos.

En segundo lugar, el detalle revela que –una vez más– todo el proceso queda monopolizado por el Poder Judicial, ya sea por tribunales con competencia específica o por órganos integrados por las máximas jerarquías de sus burocracias.

Si miramos al derecho constitucional comparado –específicamente al latinoamericano de este siglo– nos damos cuenta de que lo que nosotros asignamos a un espacio corporativo, ese otro derecho lo convierte en poder del Estado.

En efecto, en las constituciones de Venezuela, Ecuador y Bolivia, la distribución tripartita del poder es cosa de un pasado conservador. En ellas, a los poderes clásicos se les agrega el poder ciudadano y el poder electoral. El primero para asumir las funciones de control y transparencia y el segundo para asegurar el ejercicio de los derechos electorales y la representación política.

La incorporación de nuevos poderes a la estructura gubernativa implica extender el principio de soberanía popular a espacios institucionales carentes de ella.

La creación de un poder del Estado solo es legítima si su integración se realiza mediante procedimientos democráticos que consulten las preferencias ciudadanas.

Este agregado popular es lo que erosiona la posibilidad de cooptación corporativa, lo que resulta aún más necesario cuando tratamos los momentos democráticos por excelencia de las comunidades, como son los procesos electorales, el derecho de participación y la representación política.

El constitucionalismo latinoamericano nos muestra también que existen alternativas posibles que desmitifican temores ancestrales, inoculados por siglos de operaciones hegemónicas. Basten dos como ejemplo:

- la elección popular de jueces a las máximas magistraturas y
- la ruptura del monopolio de la representación en los partidos políticos.

Los tribunales supremos y constitucionales pueden aceptar que el pueblo se les meta y los partidos deben compartir sus propuestas con organizaciones sociales, asociaciones de interés y naciones étnicas.

En definitiva, lo que en nuestro país queda capturado por una Cámara y otro puñado de órganos corporativos –y que hace al ejercicio de derechos sustancialmente vinculados con la democracia– podemos sustituirlo por otro esquema más respetuoso de esa relación y que libere las fuerzas populares mediante el poder de los votos.

Recursos naturales y desarrollo en la Argentina del siglo XXI



*Daniel D'Eramo**

El peso que tienen los recursos naturales (RN) en la estructura productiva de los países de América Latina, y Argentina en particular, los constituye en una plataforma insoslayable para avanzar hacia una matriz de producción industrial equilibrada, diversificada e integrada, con capacidad innovadora para agregar valor y propiciar una inserción inteligente en la geopolítica comercial que propone el siglo XXI. El objetivo del presente artículo es dar cuenta de algunos de los principales desafíos que están presentes con relación al cambio en el modelo de desarrollo que necesita nuestro país para lograr un bienestar sostenible para los sectores populares y también para sostener procesos democráticos y de ampliación de derechos. Los desafíos que hemos considerado para dar cuenta de ello son el rol del Estado y las nuevas formas de legalidad y legitimidad para ejercer una mejor regulación y control; el conflicto ambiental en torno al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; la cuestión de la integración regional y, finalmente, una breve reflexión que toma la cuestión del federalismo.

* Licenciado en Ciencia Política, Universidad Nacional de Tierra del Fuego.

Una cita disparadora

Refiriéndose al “imperativo de los gobiernos democráticos y populares de América Latina”, Álvaro García Linera afirmaba lo siguiente:

en gobierno, el puesto de mando se coloca en la economía. Democracia y Economía. Cuando uno está en la oposición, es lucha democrática y construcción de sentido común. Cuando uno está en el gobierno, es ampliación de espacios democráticos y construcción de una buena economía con capacidad de distribuir la riqueza y de generar más igualdad entre las personas. [...] el futuro de América Latina, se va a decidir en el ámbito económico, [por lo que resulta imperativo] crear una estructura económica lo suficientemente diversa, amplia, democrática y redistributiva [...] la integración latinoamericana necesita obligatoriamente de una base material de la unidad. Acciones conjuntas en economía, acciones conjuntas en finanzas, acciones conjuntas en derechos.¹

A diferencia del cauce que parece haber conseguido la Bolivia actual, Argentina ha vuelto a padecer la restricción externa que suele poner límites al desarrollo de una “buena economía” erosionando la continuidad de un proceso “político” de ampliación democrática y abierto las puertas al retorno de un nuevo intento neoliberal. Quizás, y el probable gobierno del Frente de Todos de alguna manera lo hace visible, la potencialidad política y electoral de los sectores populares para impugnar nuevamente un proyecto neoliberal y recuperar “el puesto de mando de la economía” sea en Argentina incomparablemente mayor que en otros países de la región, producto de una rica tradición de organización y luchas populares que sin embargo no logra sostenerse.

La imposibilidad de avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible e inclusivo priva a los proyectos políticos nacional y populares de una base material que, como afirma García Linera, resultará cada vez más determinante. El llamado “empate hegemónico” del que hablara Portantiero, ha logrado sostenerse, pero desde el 89, por la vía de la democracia electoral, disociando la estabilidad del régimen de la discontinuidad económica, lo cual representa un desafío inmenso a los proyectos nacional-populares. A nuestro juicio, el imperativo de García Linera es una interpelación al desarrollismo y deja entrever cierta dificultad para acometer con decisión, con identidad y sin tabúes, aquellas cuestiones que hacen a la acumulación y al crecimiento de una “buena” economía.

Lo que en general y más allá de matices no ofrece dudas es que, frente al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, y a la necesidad de dar sostenibilidad a los modelos desarrollistas en Argentina, debe avanzarse hacia un esquema que en general reúna las características que definen Scheingart y Coatz (2015). Luego de analizar y comparar la trayectoria de desarrollo nacional de un conjunto de 61 países, estos autores ubican a la Argentina dentro del cuadrante de países primarizados

¹ Cfr. Disertación en el Foro Latinoamericano por la Emancipación y la Igualdad llevado a cabo en Buenos Aires en marzo de 2015. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=kDrZc_bSJ_o

y no innovadores, es decir, carente de los denominadores comunes que tipifican al conjunto de países más avanzados con altos niveles de “ExpoTEC” y de CT.²

Sobre la base de estas variables, consideran que las mejoras coyunturales e inestables en los porcentajes de ExpoTEC, no asociados a un aumento real de sus capacidades tecnológicas (CT), hacen que el nivel de desarrollo de Argentina venga siendo prácticamente el mismo desde los años setenta. La respuesta de Schteingart y Coatz (2015) se inclina por un modelo de desarrollo que favorezca el trayecto hacia una estructura productiva equilibrada innovadora e industrializada y que inserte definitivamente a la Argentina en la senda del desarrollo del siglo XXI.

Teniendo en cuenta la matriz actual de nuestra economía, se pronuncian por una estrategia intermedia de desarrollo (entre la vía coreana y la vía australiana) que debería centrarse en el potenciamiento de sus abundantes recursos naturales, y en la diversificación de una matriz industrial con capacidad de agregar valor, imitando el camino seguido exitosamente por países equiparables como Canadá y Dinamarca. Por algunas ventajas sectoriales comparativas, los recursos naturales resultan ser una suerte de plataforma imprescindible para encarar una reconversión de la matriz productiva argentina que apunte a un régimen de acumulación equilibrado, industrial e innovador.

Algunos desafíos centrales para avanzar hacia un modelo productivo equilibrado, innovador e inclusivo

El modelo propuesto por Schteingart y Coatz es en líneas generales compartido por los pensadores neodesarrollistas, dado el acuerdo prácticamente unánime que existe en cuanto a los límites externos de la sustitución de importaciones para sostener una demanda creciente de divisas y avanzar hacia una menor dependencia de los *commodities*. Para ello, el desarrollo de capacidades científicas y tecnológicas para agregar valor y mejorar así el nivel de EXpoTEC de la economía argentina es una premisa que remite a emblemáticos referentes del pensamiento desarrollista, como los del recordado Aldo Ferrer entre tantos otros. Junto a la composición sectorial de la economía, los autores prestan atención a los nuevos marcos institucionales que demanda esta nueva estrategia de desarrollo para el siglo XXI. Esta preocupación por los marcos institucionales se emparenta con el concepto de “régimen social de acumulación” (RSA) acuñado por José Nun (1987):

un conjunto complejo de instituciones y prácticas que inciden en el proceso de acumulación del capital [...] una matriz de configuración cambiante en cuyo interior se van enlazando diferentes estrategias de acumulación y tácticas diversas para implementarlas [...] y que por la incidencia de la política y del conflicto, [...] necesariamente requieren de la acción del Estado para organizar los mercados, los siste-

² Índice ExpoTEC = % de exportaciones de media y alta tecnología sobre el total de exportaciones. CT = índice de capacidades tecnológicas. Ambos índices representan países con canastas exportables con predominio de bienes de medio y alto contenido tecnológico, y con altas capacidades tecnológicas que se traducen en I+D y patentes per cápita.

mas de moneda y de crédito, la oferta de mano de obra, la relación entre trabajadores, los servicios de infraestructura, el comercio exterior (Nun, 1987: 36-42).

En acuerdo con Patrouilleau (2013), quien en un interesante trabajo rescata esta categoría para aplicarla a la experiencia kirchnerista, el RSA permite problematizar mejor los procesos de transformación que no son reflejo del comportamiento de las variables de un “modelo económico” ni de la intencionalidad de los actores; cree de esta manera “aportar a los análisis de los cambios económicos, a los interrogantes sobre la posibilidad de un cambio estructural (productivo y de la estructura social)” en tanto y en cuanto desde el RSA se puede analizar, y así lo hace en su trabajo, las principales políticas, la “forma estatal” con potencial para desarrollar un nuevo régimen de acumulación y redireccionar el desarrollo económico y la práctica política en Argentina (Patrouilleau, 2013: 3-5). No obstante y para no extendernos más allá de los límites y objetivos de este ensayo, dejemos al menos asentada alguna diferencia con dicho autor, quien por cierto tiene a su favor, además de su valioso trabajo, la licencia de no imaginar la ocurrencia de un escenario improbable como lo era en 2013, imaginar un triunfo “electoral” de un candidato neoliberal en 2015.³

Cuando Patrouilleau afirma, con razón, que el sujeto kirchnerista es el que más cerca estuvo de cruzar el umbral de la transformación en el que siempre se encuentra el populismo, está aludiendo, tácitamente y a nuestro entender, a esas limitaciones propias de los proyectos de desarrollo que comprenden la economía y lo político-institucional y que se articulan en los RSA. Precisamente la hipótesis balbuceante del inicio se refiere a la débil base material y económica que impide resolver en un nuevo contexto, “viejos problemas del siglo XX (crecimiento con inclusión, redistribución y distribución, estructura productiva no integrada o desequilibrada, beneficios sin reinversión, lugares desde donde se ejerce la dirección política nacional”, lo que termina finalmente erosionando los proyectos políticos de un kirchnerismo que, como la propia autora afirma, “acumuló considerable poder político, mostró capacidades y vocación transformadoras y estuvo muy cerca de la hazaña”.

Sin embargo y nuevamente, la consolidación de un RSA inclusivo ha quedado trunco por la vía electoral, con un escenario imprevisto (reemplazo de liderazgo con cambio sustancial del modelo de desarrollo) que nos devuelve al umbral. Es decir, 12 años de políticas estatales nacional-populares de ingreso e inclusión y de fortalecimiento de la “densidad nacional” (término que la autora toma de Aldo Ferrer) no fueron suficientes para “sostener el poder acumulado y mantener el rumbo” y “de ganar la batalla de interpelación sobre amplios sectores de la clase media y las clases altas, o dicho de otra manera, de tener la posibilidad de sostener gobernar con su diferencia” (Patrouilleau, 2013: 21).

3 Patrouilleau (2013: 22) planteaba tres escenarios: 1. Continuidad del liderazgo y proyecto con reforma constitucional que replantee desde la base la forma estatal para el nuevo régimen de acumulación y orden social; 2. Alternancia política manteniendo los contrapesos que puede sostener el actual proyecto (la militancia territorial, segmentos de la burocracia estatal, bloque parlamentario) para postergar la continuidad del liderazgo y 3. Continuidad con reemplazo de liderazgo, que pareciera ser la forma más difícil de atravesar los cambios necesarios. El cisne negro (escenario 4) terminó siendo alternancia de liderazgo y cambio de alternativa económica.

Si bien no se trata de una explicación monocausal, el límite al crecimiento económico explica en parte la pérdida de esa batalla y una situación de empate.

No es propósito de este trabajo repasar la vasta cantidad de autores y autoras que problematizan muchas de las cuestiones que deben encararse, al menos para avanzar hacia la construcción de un régimen social de acumulación inclusivo, con perspectivas de sostenibilidad económica como base material de apoyo que favorezca la sostenibilidad política de los procesos de transformación y ampliación democrática en esta Argentina del siglo XXI.

El rol del Estado y nuevas figuras de control y regulación

La existencia de abundantes recursos naturales en un país como Argentina hace que el modelo de desarrollo industrial deseable apueste razonablemente a su potenciación y a su integración con una matriz industrial con capacidad científica y tecnológica para agregar y exportar valor. La importancia y el valor no solo material sino también simbólico que estos recursos abundantes o escasos según los países, pero en general no renovables, tienen para el crecimiento económico, y para la soberanía, el desarrollo y el bienestar de los pueblos, los transforma en recursos “estratégicos”, por lo que la posesión y modelos de gestión han sido un tema histórico de conflicto que puso en el centro del debate la cuestión del rol y de la acción estatal con relación a los intereses de las empresas privadas. Este conflicto, por cierto, y por razones que hacen a una tercera generación de derechos, fue involucrando a otros actores organizados en torno a la defensa del derecho a un ambiente sano, como fundamentalmente ONG y pueblos originarios.

La necesidad de contar con los beneficios de estos recursos llevó a los Estados, y en nuestro caso a la Argentina, a buscar formas de resolver el debate y los conflictos entre Estado y empresas respecto del mejor modelo de gestión para el aprovechamiento de los recursos naturales.

Respecto de esta cuestión, y a la luz de su desarrollo y manifestación histórico-institucional, Carbajales (2010) entiende, desde una perspectiva jurídica, que tanto la justificación estatista como la justificación privatista –puesta de manifiesto bajo formas de Estado liberal, de bienestar y luego prescindente hacia los noventa– constituyeron posturas maximalistas. El fracaso de estas posturas está en la base de la necesidad de repensar una nueva legitimidad estatal, no lograda acabadamente pero abierta a partir de la reforma constitucional de 1994, y que el autor entiende representada en la figura de las SABIE (Sociedades Anónimas Bajo Injerencia Estatal).⁴

4 La inexistencia en la Constitución reformada de 1994 de principios dogmáticos referidos a una economía de mercado y libre empresa, dando lugar a derechos ciudadanos no contemplados en el texto constitucional anterior, y a la posibilidad abierta de avanzar o no hacia otras formas estatales es siempre una cuestión política y no una “garantía” que emana del texto constitucional. El trabajo de Castellani y Serrani (2010) es un buen ejemplo de esto. Desde un análisis económico muestra el fracaso de las salidas liberales y neoliberales en materia de explotación de hidrocarburos y de relación público-privado, y pone en evidencia que aún con las reformas de los 90 se mantuvieron y consolidaron ámbitos privilegiados de acumulación de capital concentrado en un selecto grupo de empresas del sector, lo que tuvo efectos negativos sobre el desarrollo, proceso cuya temporalidad va más allá del año de la reforma.

La legitimidad y, agregamos, la legalidad virtuosa que desde lo jurídico propone y reclama este autor para definir el rol del Estado en el modelo de desarrollo del siglo XXI está en sintonía con el “tercer discurso” que más allá de lo jurídico y con el mismo fin analiza Bresser-Pereira (2007) en consideración de los cambios que el neodesarrollismo debe asumir con relación a sus planteos *cepalinos* fundacionales.

El aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y particularmente del minero y del gasífero extraído vía *fracking*

Según surge de Casalis y Trinelli (2013), el sector minero ha tenido, sobre todo a partir de la mega-minería, un crecimiento notable en la primera década de este siglo (entre 1993 y 2011 se triplicó la contribución de las exportaciones al PBI del 1,5% al 4,5%), y las proyecciones indican que seguirá creciendo durante las próximas dos décadas (gráfico 1). Se suma a lo anterior, como un efecto derivado de la reforma constitucional de 1994 que declaró a las provincias dueñas de sus recursos naturales, el impacto de la explotación minera en el crecimiento de los respectivos PBG; la mejora de la situación fiscal de muchas provincias; la mejora de la situación socio-laboral con la generación de puestos de trabajo y el aumento de la inversión en obra pública, cuestiones no menores en el marco de las relaciones con la nación que caracteriza al federalismo argentino en torno a los recursos.

| Evolución de la minería (2002-2011) y proyección al año 2029 | | | | | | | | |
|--|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------------------------|--------------------|
| Variables | 2002 | 2004 | 2006 | 2008 | 2010 | 2011 | 2002-2011 Crecimiento | Proyección 2029 |
| Exportaciones en millones de U\$D | 3056 | 3561 | 7950 | 9381 | 13822 | 16310 | 434,00% | 23000 |
| Proyectos | 18 | 110 | 275 | 403 | 572 | 614 | 3311,00% | |
| Inversiones en millones de U\$D | 541 | 1869 | 3900 | 3648 | 10850 | 11078 | 1948,00% | 43000 |
| Empleos | 97500 | 135540 | 197000 | 256000 | 450000 | 517500 | 431,00% | 950000 |

Fuente: Casalis y Trinelli (2013: 102).

Una conclusión inmediata y rápida es que resulta difícil pensar en un modelo de desarrollo que prescindiera de este recurso que puede revertir decididamente el patrón estructural de desarrollo territorial asimétrico de Argentina, en beneficio de las provincias periféricas, siempre y cuando no se trate de profundizar el patrón extractivista predominante, sino de una explotación compatible con la calidad ambiental que apunta a formar encadenamientos de valor, que vayan consolidando un modelo industrial equilibrado e innovador.

Según la CEPAL, la extracción de minerales en ALC aumentó 6 veces desde 1970, al pasar de 659 millones de toneladas a 3972 en 2017, y pone a la región en el primer lugar en cuanto a cantidad de conflictos ambientales mineros en el mundo, ubicando a la Argentina en el 4° lugar (29) luego de

México, Chile y Perú.⁵ Sin dudas, la tensión de fondo que existe entre extractivismo y ambientalismo requiere, desde una perspectiva de análisis centrada en el “valor” (Gudynas, 2017), comprender una problemática irresuelta y compleja que involucra una diversidad de actores, voces y tendencias, de manera de no resignarse a un extractivismo depredatorio que ningunea las posturas ambientalistas, ni tampoco creer que del lado opuesto hay un maximalismo antiminerero que se niega al aprovechamiento del recurso.

Como plantean Casalis y Trinelli, deben ahondarse las posibilidades efectivas de regulación económica y ambiental –como por ejemplo la que a nivel federal se da con la Organización Federal de Estados Mineros (OFEMI)⁶ y que constituye una de las respuestas posibles al desafío de pensar formas institucionales inteligentes y efectivas para cumplir con la misión de canalizar hacia el bienestar y la mejor calidad de vida de los pueblos los beneficios de la renta de estos recursos y escapar de los maximalismos recurrentes de nuestra historia (Carbajales, 2010: 33-36).

Por el lado de la explotación de petróleo y gas no convencional (de esquisto) por la vía del *fracking* o “fractura hidráulica”,⁷ Balchetta (2013) nos permite indagar la misma tensión de fondo entre expectativas de mejora fiscal y riesgo ambiental que comienza a darse en Argentina, sobre todo a partir del descubrimiento de Vaca Muerta en la provincia de Neuquén.

En torno a la explotación de este recurso y ante los indicios de riesgo ambiental que sobre el agua y los suelos parecen mostrar una evidencia atendible pero todavía insuficiente, asoma en las provincias que poseen el recurso disputas entre promotores e impugnadores, mientras que en Europa y en la mayoría de los países del mundo, con excepción de EE.UU., se adoptan posturas cautelosas. Como sucede con el recurso minero, la obtención de gas vía fractura hidráulica resulta atractiva para las arcas provinciales en posesión de ese recurso, y ya hay conflictos serios como en las provincias de Río Negro (provincia y Ejecutivo municipal en contra de la prohibición del Concejo Deliberante de Cinco Saltos) y Entre Ríos (movilizaciones sociales contrarias a un acuerdo de explotación entre Gobierno provincial e YPF).

5 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Presentación de Alicia Bárcena Secretaria Ejecutiva, NNUU-CEPAL en la IX Conferencia de Ministerios de Minería de las Américas Lima, martes 20 de noviembre de 2018. Recuperado de https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/181116_extendidafinalconferencia_a_los_ministros_mineria_lima.pdf

6 Otro caso es la OFEPI (Organización de Estados Provinciales Hidrocarburíferos. También como vimos, la (SABIE) Sociedad Anónima Bajo Injerencia Estatal (Carbajales, 2010) es otra de las figuras a través de las cuales se intenta adecuar la legitimidad y legalidad estatal a los desafíos que plantea un modelo de desarrollo sostenible e inclusivo.

7 Consiste en perforar la tierra verticalmente hasta 3.000 o 4.000 metros de profundidad, y realizar luego hasta seis perforaciones horizontales de uno a dos kilómetros de longitud para inyectar a alta presión una mezcla de hasta 30 millones de litros de agua, con toneladas de arena y miles de litros de productos químicos no revelados por las empresas para extraer petróleo y/o gas de las grietas generadas en rocas impermeables de esquisto o pizarra.

La integración regional

La cuestión energética, basada en fuentes renovables y no renovables de recursos naturales, presenta un gran desafío en materia de integración regional suramericana para la transformación productiva y social con equidad de nuestros países, respecto de lo cual no se han producido avances de relevancia (Acosta Puertas, 2008).

En el marco de la Agenda 2030 y con proyecciones hacia el año 2050, la CEPAL⁸ advierte que, en la transición energética hacia un sistema bajo en carbono necesario para un desarrollo sostenible, el nexo energía-minerales será fundamental. En el mismo informe presenta un conjunto variado de minerales metalíferos extraídos sobre la base de aplicación de tecnologías limpias, que serán altamente demandados para la producción de turbinas eólicas, paneles solares fotovoltaicos y baterías de almacenamiento tanto de plomo como de litio.

Como surge de Balchetta (2013), la suerte de la explotación del litio, que junto con otros minerales es demandante de uso de tecnologías limpias y propicio para desarrollar sistemas bajos en carbono, está atada a los intereses geopolíticos de EE.UU. en incrementar la explotación de gas por fractura hidráulica en el marco de lo que se percibe como un residuo de la Guerra Fría.

Finalmente concluye que, por la demanda futura de este último mineral, (con importantes reservas en Argentina, país integrante del denominado “triángulo de litio” junto a Chile y Bolivia), requerirá un aumento de 10 veces la producción actual y que el aprovechamiento de esta oportunidad demanda un sistema de gobernanza democrática que permita establecer políticas regionales para desarrollar la cadena de valor, ganar escala, innovación y transparentar y desconcentrar la participación de empresas.⁹

A modo de conclusión: la cuestión federal

Rebasa y Carbajales (2011) se encargan de enfatizar que la reforma constitucional de 1994 deja bien en claro que la propiedad de los recursos naturales queda indiscutiblemente en manos de las provincias. No obstante, entendemos probable en el futuro un conflicto de interpretación en cuanto a los hidrocarburos comprendiendo en ello al recurso minero, al referirse los autores a la necesidad no satisfecha aún de lograr un entendimiento razonable a partir de alguna regulación de carácter nacional que en resguardo de normativas constitucionales históricas no invalide el derecho que la constituyente del 94 otorgó indubitablemente a las provincias (Rebasa y Carbajales, 2011: 9).

8 Presentación de Jeannette Sánchez, directora de la División de Recursos Naturales en el Seminario “Gobernanza para la minería del Siglo XXI en los países andinos”, 5 de septiembre de 2019, Santiago de Chile. Recuperado de https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/jeannette_sanchez_directora_division_de_recursos_naturales_cepal.pdf

9 Valga comentar que, durante la elaboración del presente ensayo, el diario *Página 12* da a conocer que el Premio Nobel de Química fue para John Goodenough, Stanley Whittingham y Akira Yoshino por sus aportes al desarrollo de energía no dependiente de recursos fósiles y puntualmente por sus investigaciones para el desarrollo de batería de iones de litio aplicadas a la telefonía celular, a la electrificación rural y a la producción de automóviles eléctricos. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/224295-el-premio-nobel-de-quimica-y-la-revolucion-de-las-baterias-d>

Hay aquí quizás una cuestión interesante que no estamos en condiciones de profundizar. Solo valga preguntarnos si esa disputa, que por cierto también supone la posibilidad de encontrar ese mecanismo de regulación que compatibilice los derechos de la nación y de las provincias que plantean estos autores, no asomará en el corto plazo al inicio del gobierno del Frente de Todos que al momento de escribir este trabajo lleva apenas poco más de un mes en el poder. Se trata de una medida en alguna medida innovadora, que parece emparentarse con un federalismo de tipo cooperativo cuyo funcionamiento requiere de nuevos arreglos institucionales y en algún punto inéditos, basados más en la idea de corresponsabilidad y demandante de nuevos marcos normativos multinivel, y no tanto en la idea de autonomía, propia de nuestro federalismo fundacional (Cao y Vaca, 2017).

Referencias bibliográficas

- Acosta Puertas, J. (2008). El factor energético en la creación de la Unión de Naciones Suramericanas – UNASUR. En P. Schut Kurt y F. Carucci (coords.), *El Factor Energético y las Perspectivas de Integración en América del Sur* (pp. 37-67). Caracas: Ildis y Fundación Eber Siftung.
- Balchetta, V. L. (marzo-abril de 2013). Geopolítica del fracking. Impactos y riesgos ambientales. *Revista Nueva Sociedad*, 244. Recuperado de http://nuso.org/media/articles/downloads/3928_1.pdf
- Bresser-Pereira, L. C. (julio-agosto de 2007). Estado e Mercado no Novo Desenvolvimentismo. *Nueva Sociedad*, 210, 110-125. Recuperado de <http://nuso.org/articulo/estado-y-mercado-en-el-nuevo-desarrollismo/>
- Cao, H. y Vaca, A. (octubre de 2017). Gestión pública y modelos de federalismo. *Documentos de Trabajo CIAP* (Serie Federalismo y Administración Pública), 23(2). Recuperado de http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/docin/docin_ciap_v17_n23
- Carbajales, J. J. (2014). *Las sociedades anónimas bajo injerencia estatal (SABIE) ¿El regreso del “Estado empresario” a través de una nueva modalidad de “empresa pública”? (Legitimidad y límites constitucionales. Esbozo de régimen jurídico)*. Buenos Aires: Astrea y RAP.
- Casalis, A. y Trinelli, A. (2013). El desarrollo territorial en la Argentina. Oportunidades y desafíos de la explotación de los recursos mineros (2002-2012). *Revista Estado y Políticas Públicas*, 1, 97-114. Recuperado de http://politicaspUBLICAS.flaco.org.ar/files/revistas/1386646464_6-casalistrinelli.pdf.
- Castellani, A. y Serrani, E. (2010). La persistencia de los ámbitos privilegiados de acumulación en la economía argentina. El caso del mercado de hidrocarburos entre 1977 y 1999. *H-industri@ Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*, 6.
- Gudynas, E. (marzo-abril de 2017). Los ambientalismos frente a los extractivismos. *Revista Nueva Sociedad*, 268, 110-121.
- Madoery, O. (2017). *Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias*. Ushuaia: Universidad Nacional de Tierra del Fuego.
- Nun, J. (1987). La teoría política y la transición democrática. En J. Nun y J. C. Portantiero (comps.), *Ensayos sobre la transición democrática en Argentina*. Buenos Aires: Puntosur.

Patrouilleau, M. M. (2013). *Estado y régimen social de acumulación desde el primer gobierno kirchnerista. Un aporte desde el análisis de políticas públicas*. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires. Recuperado de <http://cdsa.academica.org/000-038/443.pdf>

Rebasa, M. y Carbajales, J. J. (junio de 2011). Los recursos naturales en la Reforma del 94: aportes para una interpretación constitucional. (El caso de los hidrocarburos). En *La Ley 2011-C, Suplemento Administrativo 2011, 1*.

Schteingart, D. y Coatz, D. (mayo-agosto de 2015). ¿Qué modelo de desarrollo para la Argentina? *Boletín Informativo Techint*, 349.

Gobierno corporativo en empresas públicas



Christian Valcheff*

Las sociedades del Estado constituyen una modalidad de participación estatal en la producción de bienes y servicios en la cual el Estado detenta el control absoluto de su capital accionario. Fueron creadas por Ley N° 20705 en el año 1974 y, a diferencia de otras sociedades con participación estatal, no admiten participación del capital privado.

Se rigen en la actualidad por un mix de derecho público y privado, que comprende desde la aplicación de la Ley N° 24156 (art. 8°, inc. b), por un lado, hasta la aplicación de la Ley General de Sociedades N° 19550 o de contrato de trabajo (Ley N° 20744). Se plantea una constante tensión entre ambos sistemas de derecho, del que resulta un control estatal centralizado, de carácter más burocrático, pero sin perder de vista la agilidad y eficacia propia de los fines empresariales y comerciales que motivaron su creación, que las vinculan al derecho privado.

A partir de la sanción de la Decisión Administrativa N° 85/2018 (B.O. 14/2/2018) por parte de la Jefatura de Gabinete de Ministros, se introdujeron nuevos estándares en materia de gestión de las empresas públicas, aplicables a las sociedades del Estado previstas por la Ley N° 20705, incluidas en el artículo 8°, inciso b) de la Ley N° 24156.

En ese sentido, se produce un *aggiornamento* de la normativa en cuestión a partir de criterios de *soft law* en materia de gobernanza corporativa de empresas públicas, con fuente en las prácticas de la

* UNPAZ.

OCDE y principios del BID, a fin de propiciar mejoras en los resultados de dichas empresas, reconociendo la relevancia que revisten en la actividad económica del país.

Cabe precisar que el concepto de *soft law* surge en el derecho internacional, y está integrado por principios, políticas, códigos de buena conducta o de buen gobierno, instrucciones, recomendaciones, planes, circulares, normas técnicas, que si bien no constituyen una fuente de derecho obligatorio en el sentido tradicional de norma obligatoria (*binding law*), su observancia es tenida en cuenta por diversas organizaciones internacionales (FMI, Banco Mundial, BID), entre ellos la OCDE, fuente de la decisión administrativa en cuestión.

La doctrina lo considera una fuente del derecho y se vincula con la homogeneización de las prácticas jurídicas producto del dinamismo e interconexión actual de la sociedad global.

Las organizaciones internacionales que integra el país o aspira a integrar evalúan el nivel de cumplimiento de dicho plexo legal, y si bien no necesariamente ordena de modo directo a su cumplimiento (*hard law*), lo cierto es que tiene ciertos efectos jurídicos o vinculantes para un Estado, en tanto su incumplimiento puede derivar en medidas de soft-coerción a través de la aplicación de contramedidas, sanciones, inclusión en listas negras que afectan al valor reputacional del Estado, suspensión de los pagos de un crédito internacional u otro canal de sanción, o propender a establecer acciones de cumplimiento en un lapso temporal determinado.

En ese sentido, señala la Decisión Administrativa N° 85/2018 que

Los Lineamientos de Buen Gobierno para empresas de Mayoría Accionaria Estatal constituyen un conjunto de buenas prácticas de gobernanza y gestión de empresas en donde el estado es accionista. Su principal objetivo es comunicar a las empresas las expectativas que el Estado tiene con relación a cómo las mismas deben organizarse y funcionar [...] A través de los Lineamientos, el Estado como accionista comunica a las empresas lo que éste espera de las mismas en términos de prácticas de gobierno y gestión. A los efectos de dicho cumplimiento, las empresas cuentan con libertad para elegir el diseño institucional que crean más conveniente para su implementación...no reemplazan competencias legales establecidas en instrumentos normativos aplicables.

Es decir, constituyen “un marco de referencia en materia de gobernanza de empresas de mayoría estatal” a observar por los organismos de gobierno con competencia sobre las empresas públicas y por estas últimas propiamente dichas.

El carácter vinculante del *soft law* surge al referir la Jefatura de Gabinete de Ministros

Llevaremos adelante distintas medidas destinadas a observar la adopción de los Lineamientos por las empresas. En particular, con frecuencia a definir, preguntaremos a las empresas sobre su gobernanza y sobre

cómo las mismas implementan las recomendaciones definidas en este documento. En el caso que una empresa no cumpla con alguno de los lineamientos, invitaremos a la misma a que justifique el por qué no lo está haciendo y a manifestar qué eventual otro camino está siguiendo para garantizar las mejores prácticas de buen gobierno. Esperemos que a través del diálogo, el trabajo en equipo y la articulación de esfuerzos... las empresas alcancen estándares identificados con mejores prácticas internacionales.

Tampoco es posible obviar que su nivel de cumplimiento va a ser objeto de evaluación por parte de la OCDE como un requisito previo o ulterior a la incorporación del país como miembro pleno en dicha organización internacional, según se ha comprometido el gobierno nacional, habiendo sido pospuesta a la fecha su inclusión por parte de esa organización, sin perjuicio que se espera el pronto ingreso de Argentina como miembro pleno.

Los lineamientos de buen gobierno se rigen por seis principios que los estructuran y brindan fundamento, por lo que ante cualquier conflicto de interpretación de los lineamientos entre sí y entre estos y los principios, prevalecerán estos últimos. Los lineamientos deben implementarse teniendo en cuenta dichos principios y su finalidad es maximizar su grado de cumplimiento (Alexy), los que deben implementarse en armonía y consistencia con estos últimos.

Al ser valores fundantes en la gobernanza de las sociedades estatales, la decisión administrativa los enumera y define del siguiente modo: eficiencia, transparencia, integridad, generación de valor, estándar de empresa listada y roles diferenciados del Estado.

Eficiencia: utilización eficiente de los recursos propios y de los que reciba del Tesoro o ministerio sectorial. Maximizar la inversión en gastos corrientes y de capital para producir mejores bienes y servicios a un costo consistente con valores de mercado. Si la empresa se encuentra obligada a brindar bienes y servicios alineada con políticas públicas, el origen y monto del financiamiento será cuantificado e informado de manera explícita.

Transparencia: publicación de información financiera y no financiera vinculada al desempeño de las empresas estatales, a fin de mejorar la gestión en materia de compras y rendición de cuentas de los recursos del Estado.

Integridad: adopción de políticas destinadas a prevenir y castigar el fraude, utilizando los recursos de modo íntegro y transparente, respetando entre otros la normativa anticorrupción.

Generación de Valor: maximización del impacto que la empresa tiene en la economía, promoviendo valores sociales y económicos a lo largo de toda la cadena del negocio, siempre considerando los principios de transparencia y eficacia de los recursos. Elaborar propuestas de valor para los distintos actores involucrados.

Estándar de empresa listada: adopción de estándares de gobierno corporativo alineado con las empresas cotizantes en los mercados de valores. Dicha adopción debe constituir una preocupación constante y requerir esfuerzos sostenidos en el tiempo.

Roles diferenciados: independencia del Estado en su doble carácter de autoridad regulatoria de la actividad económica y productor o prestador de servicios desde sus empresas públicas.

Estos seis (6) principios son operativizados a través de siete (7) lineamientos que contienen a su vez cinco (5) principales aplicaciones prácticas a fin de facilitar el diseño de políticas específicas por parte de las empresas en materia de buen gobierno corporativo, adoptando acciones concretas en tal sentido en su organización y funcionamiento.

Por ejemplo, en materia de *transparencia* se entiende como relevante publicar información vinculada al desempeño de las empresas y sugiere la elaboración de un informe de gestión anual, con información medible para evaluar el cumplimiento de metas y objetivos vinculados al plan estratégico de las empresas; asimismo sugiere la publicación del organigrama de la empresa con definición de funciones, jerarquías y nombres de directores, gerentes y/o jefes de área.

En relación a la *integridad* se sugiere adoptar conductas compatibles con la ética y prevención de la corrupción, contando con un programa de integridad transversal a todas las actividades e integrantes de la empresa (ejemplo, art. 22 Ley N° 27401), nombramiento de un responsable interno para implementar un programa de integridad con adecuado nivel de autonomía e independencia respecto de la gestión, contar con un sistema de denuncias.

En materia de *sustentabilidad* se evaluará el cumplimiento de estándares sociales, de gobernanza y ambientales. Se sugiere definir el perfil corporativo de la empresa (misión, visión, valores), enfoque en materia de diversidad de RR.HH., propiciando una mayor participación de las mujeres en posiciones jerárquicas y no jerárquicas; definir si ciertas actividades revisten carácter de política pública, publicación de ingresos/egresos, promoción de interacción con actores institucionales y no institucionales beneficiados y/o afectados por la actividad de la empresa, desarrollar propuestas de valor para cada uno de sus clientes y actores relevantes.

Con respecto al *desempeño económico*, se exige un plan estratégico que contenga acciones, metas y resultados a alcanzar en cierto período y explicitación de los fundamentos relevantes de la actividad a largo plazo, elaboración de un presupuesto consistente con dicho plan y rendición de cuentas a partir de indicadores de gestión medibles, atribuibles a un responsable y realistas, en cierto lapso temporal. Sugiere utilizar herramientas de *benchmarking* que permitan identificar indicadores de la industria y comparar su desempeño, establecimiento de incentivos para el logro de objetivos, más aún cuando las metas son alcanzadas por un equipo; proceder al cobro de deudas de otros organismos o empresas estatales, en tanto son tan exigibles como las que mantienen con sus pares del sector privado.

El lineamiento vinculado a la *alta gerencia* exige directorios profesionalizados, con establecimiento de requisitos previos para la designación de directores y gerentes, con el fin de agregar valor a la toma de decisiones. Se sugiere nombrar un porcentaje de directores independientes y gerentes sin vínculos directos o indirectos con el gobierno o empresa donde cumplen funciones; la prevención de conflictos de interés, evaluar el desempeño de la alta gerencia a fin de maximizar la eficiencia y efectividad en los recursos del Estado a partir de auditorías externas o mecanismos de autoevaluación.

En materia de políticas de *compras y abastecimientos* se sugiere una planificación de insumos y productos previa, la promoción de la transparencia y la competencia entre proveedores, su igualdad de acceso, justificación *ex-ante* de las compras, alineación con el negocio y el plan estratégico y enfocada en la generación de ahorros, adquisición de bienes y servicios de calidad al menor costo posible.

Finalmente, la *auditoría y control*, se vincula al cumplimiento de la legislación vigente, como así también el diseño de una arquitectura de control interno que identifique riesgos críticos del negocio y el impacto de las políticas corporativas, asumiendo el control interno como inherente a sus responsabilidades, complementando la labor de la SIGEN.

Se asume como relevante contar con auditorías externas integrales, que analicen el balance, los estados contables y el cumplimiento de la empresa de su plan estratégico. Deben contar con sus estados contables auditados transcurridos tres meses siguientes al cierre de su ejercicio.

Podemos observar que el objetivo del Estado como accionista es que la gestión y organización de las empresas estatales se guíe por los referidos lineamientos, producto de la experiencia internacional compartida por la OCDE, en el entendimiento que su cumplimiento no solo beneficia a los ciudadanos, quienes recibirán un mejor producto o servicio gestionado de modo transparente y eficiente, sino que también fortalecerá la sustentabilidad e integridad de sus empresas y sociedades.

Nos encontramos entonces ante un nuevo paradigma en materia de gestión y organización de las sociedades del Estado previstas en la Ley N° 20705, entre ellas, Sociedad del Estado Casa de Moneda.

La Decisión Administrativa N° 85/2018 constituye un verdadero manual o guía de gestión que deben adoptar dichas organizaciones a fin de cumplimentar los objetivos de buen gobierno corporativo allí propuestos.

Esta nuevo paradigma se observa con claridad en la creación de Fabricaciones Militares Sociedad del Estado a partir del dictado del Decreto N° 104/2019, que aprobó el Estatuto de esta última en su artículo 2°, y estableció con claridad en su artículo 10 que en su gestión y organización la citada empresa aplicará los lineamientos previstos en la Decisión Administrativa N° 85/2018, contemplando su aplicación de modo expreso en su artículo 6° y en la designación de miembros del Directorio en su artículo 8°, por citar algunos.

Nos hallamos entonces ante una actualización del marco legal que rige a las empresas públicas, entre ellas las sociedades del Estado de la Ley N° 20705, a partir de un mecanismo propio del *soft law*, como son las prácticas de buen gobierno corporativo. Si bien la adopción de dichas recomendaciones no reviste carácter obligatorio, su incumplimiento puede acarrear la exigencia a la empresa estatal de adoptar las medidas pertinentes para garantizar su cumplimiento efectivo o eventual señalamiento por parte de la OCDE, organismo internacional este que propicia su aplicación a los países miembros.

El énfasis está puesto en la adopción de estándares de gestión y organización de las empresas estatales compatibles con las mejores prácticas internacionales en la materia, por lo que su adopción con éxito

requiere un esfuerzo y medidas sostenibles en el tiempo, debiéndose propiciar un diálogo institucional entre las empresas involucradas y la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Referencias bibliográficas

Alarcón García, G. (2010). *El soft law y nuestro sistema de fuentes*. Murcia: Universidad de Murcia.

Argentina. Decisión Administrativa Jefatura de Gabinete de Ministros N° 54/2018.

Argentina. Decreto N° 104/2019.

Argentina. Ley N° 20705 de Sociedades del Estado.

Medios de comunicación en la Argentina durante el gobierno de Cambiemos



Carlos Inal Kricas*

“No hay hechos, hay interpretaciones”, decía Friedrich Nietzsche. Tesis retomada, entre otros, por Michel Foucault¹ para referirse al hecho de que el poder crea la verdad. O, en otras palabras, existen hechos, pero es el poder el que dispone de los medios para imponer su interpretación a los demás. Tesis que mantiene más fuerte que nunca su vigencia, en tiempos denominados de la “posverdad” (distorsión deliberada de una realidad que manipula creencias y emociones, con el fin de influir en la opinión pública y en actitudes sociales).²

Para entender el contexto en el que operan los medios de comunicación, resultará útil teorizar con un ciudadano tipo (descrito muy *grosso modo*). Dicho ciudadano, de las veinticuatro horas de su día, ocho las usa para dormir. Otras ocho, en el mejor de los casos, para trabajar. Una más o dos, con mucha suerte, para ir y volver de su trabajo. Una más para higienizarse y realizar algún otro quehacer diario. Dos o tres en hacer tareas domésticas, comprar insumos alimenticios y otras tareas.

De la muy simplificada secuencia que intenta reflejar la realidad de un ciudadano tipo de nuestros tiempos, se desprende que el mismo terminará su día completamente agotado, con solo dos o tres horas en la mejor de las situaciones disponibles para, eventualmente, informarse. Lo cierto es que luego del ajetreado día, lo más probable es que ese tiempo lo dedique a distenderse a través de alguna actividad de su interés.

* UNPAZ.

1 Foucault, M. (1980). *Microfísica del Poder*. Madrid: Edisa.

2 La definición corresponde al diccionario de la Real Academia Española (RAE).

La descripta es la realidad de gran parte de los ciudadanos, ante la cual actúan los medios de comunicación. Pujando y batallando por ocupar ese pequeño espacio de tiempo que les queda a las personas, tratando de insertar su versión diseñada de la realidad, de acuerdo a los intereses que, en definitiva, representan.

Solo una pequeña proporción de los ciudadanos se interesan realmente en lo que sucede y tienen el tiempo y las herramientas para informarse y comprender por sí mismos lo que sucede en la realidad política, económica y social.³ En tal sentido, Jaime Durán Barba y Santiago Nieto (2017) afirman: “En cada país hay hasta un 20% de personas que están muy informadas o creen estar muy informadas. Hay un 80% al que no le importa nada”.⁴ De dicha premisa se puede colegir que un gran número de personas, susceptibles de ser inducidas a una interpretación de la realidad completamente alejada de los hechos que le dan sustento, conforman un campo en disputa entre los agentes con capacidad de influir en tal proceso de creación de realidad.

La prensa se encuentra atravesando grandes cambios en la actualidad, donde las características centrales pasan por la caída en la compra y lectura de periódicos en papel⁵ y cierta pérdida de espacio de los canales de televisión frente a las redes sociales, *blogs* y otras plataformas difusoras de contenido.⁶ Lo cierto es que, si bien ha ocurrido una sustancial modificación en la transmisión de contenidos, los medios tradicionales, especialmente algunos periódicos y canales de televisión, siguen teniendo el mayor peso en el mercado de la agenda a partir del contenido que producen. Contenido que posteriormente sí será tomado y replicado por las diversas vías existentes, sin perjuicio de las diferentes modificaciones que puede ir sufriendo a través de ellas; en especial, producto de la interacción de las personas a través de las redes sociales. Siendo así, vemos que la pequeña ventana de tiempo que le queda al ciudadano promedio para informarse, en lo sustancial, sigue siendo ocupada por los medios que poseen grandes estructuras y un poder concentrado en la producción de contenido informativo.

De ahí la importancia fundamental de que en tal pequeña ventana pueda existir una diversidad de voces describiendo o representando la realidad en sus diferentes facetas, de manera de evitar que determinados grupos logren colonizar y monopolizar tales espacios, lo cual es una premisa insoslayable para hacer operativo el derecho constitucional de libertad de pensamiento y expresión del que todo ciudadano argentino es titular. Derechos de vital importancia para el funcionamiento del sistema democrático, puesto que están destinados a garantizar que los ciudadanos puedan recibir información de calidad, para lo cual es indispensable la existencia de una pluralidad de voces, a fin de evitar que el gobierno de turno y/o los diferentes poderes fácticos, puedan manipular la opinión pública a partir de la monopolización de la información y el discurso público. En tal sentido, Graciana Peñafort ha sostenido que “hay que entender que esta pelea por la pluralidad no solo nos pone la posibilidad y

3 Durán Barba, J. y Nieto, S. (2017). *La política en el Siglo XXI: arte, mito o ciencia*. Buenos Aires: Debate.

4 Durán Barba, J., *op. cit.*

5 Rosa, M. C. (5 de mayo de 2016). ¿Adiós a los medios impresos? *Etcétera. Revista especializada en análisis de medios de comunicación*. Recuperado de <https://www.alainet.org/es/articulo/177241>

6 Krom, A. (22 de agosto de 2018). Mario Pergolini: “Es una pena que la Argentina no sepa qué hacer con sus emprendedores”, *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/economia/mario-pergolini-es-pena-argentina-no-sepa-nid2164397>

el derecho a acceder a las fuentes sino además la responsabilidad de crearnos como ciudadanos con criterios propios. Así, para lograr todo esto necesitamos información, para acceder a la información necesitamos que todas las plataformas estén abiertas a todas las formas de comunicación y a todas las expresiones”.⁷

De no estar garantizados tales derechos, la misma democracia, por definición, corre el riesgo de convertirse en una simple formalidad y herramienta al servicio de los poderes fácticos de turno. Lo dicho, por cuanto si el ciudadano que debe elegir a sus gobernantes lo hace sin tener un real acceso a la información sobre lo que ocurre en la realidad de su país, en base a lo cual poder efectuar una verdadera elección (sin constreñimiento), dicha elección, en sentido estricto, no será tal. Sucede que, para estar frente a un acto de elección real, debe existir libre albedrío por parte de quien elige: Libre albedrío que, para ser tal, requiere una ausencia de condicionamientos de la voluntad. Ante ello, si la información a la que accede la mayoría de la ciudadanía está manipulada y modelada en función de los intereses propios de los medios que condicionan la realidad, por definición, una premisa fundamental de la democracia como lo es la libre elección, se encuentra prácticamente anulada por vía indirecta. Con lo cual, en palabras de Guillermo O’Donnell (2011),⁸ pasamos a estar ante una democracia de votantes y no de ciudadanos, dando lugar a una democracia de baja intensidad, donde se dan grandes retrocesos en la amplitud de derechos, ya no solo civiles y políticos, sino esencialmente sociales.

Efectuada la introducción, describiremos y analizaremos qué es lo que ha venido ocurriendo durante estos últimos años en Argentina, principalmente a partir de la llegada al gobierno de la gestión Cambiemos, a fin de responder a las siguientes preguntas: ¿se ha mejorado o retrocedido en cuanto al respeto a la libertad de expresión y opinión? Según la respuesta a la pregunta anterior, ¿ha mejorado o empeorado la calidad de la democracia y en qué magnitudes? Al efecto, a continuación, se plantean una serie de casos elegidos por ser, a nuestro entender, los de mayor relevancia en la materia que nos convoca.

Antes de analizar lo ocurrido a partir de diciembre de 2015, es fundamental recordar sucintamente lo sucedido en nuestro país en la última década en materia de medios de comunicación. Frente a ello, un hito fundamental se dio con la amplia y prolongada discusión pública llevada a cabo a fin de sancionar una nueva ley y dejar de lado así la Ley N° 22285, que databa de 1980, sancionada por la dictadura militar en los años más oscuros de nuestra historia nacional.

A partir de una prolongada discusión pública, con gran participación de diferentes actores, finalmente en el año 2009 se sancionó la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26522. Uno de los objetivos de la ley fue garantizar la pluralidad de voces, fundamentalmente a partir de la desintegración y/o prevención de la existencia de empresas monopólicas. Pero, finalmente, pese a la gran legiti-

7 Peñafort, G. (13 de junio de 2015). Cuarto encuentro de la Diplomatura en Ley de Medios Audiovisuales. Recuperado de <https://defensadelpublico.gob.ar/cuarto-encuentro-de-la-diplomatura-en-ley-de-medios-audiovisuales-a-cargo-de-graciana-penafort/>

8 O’Donnell, G.; Lazzetta, O. y Quiroga, H. (2011). *Democracia Delegativa*. Buenos Aires: Prometeo.

midad con la que contó la ley a partir de la amplia discusión pública dada, la misma fue bloqueada de manera sistemática en su aplicación, esencialmente a partir de medidas cautelares.⁹

Pese a que la ley fue declarada constitucional por la Corte Suprema, los bloqueos siguieron existiendo por parte de la principal empresa propietaria de medios, la cual siguió sin llevar a cabo el desprendimiento de medios al que por ley estaba obligada.

Con la asunción de la alianza Cambiemos en diciembre del año 2015, una de las primeras medidas que tomó el nuevo gobierno fue la modificación de la ley a través de un Decreto de Necesidad y Urgencia (N° 267/2015).¹⁰ A partir de dicha modificación, se produjeron inmensos retrocesos. Uno de los más graves, a nuestro entender, fue la eliminación del artículo 48 de la ley que establecía mecanismos y estándares para la regulación y prevención de concentración indebida. El artículo 45 de la ley, ante la multiplicidad de licencias (a nivel nacional y para todos los servicios), preveía que en ningún caso podría implicar para una misma empresa la posibilidad de prestar servicios a más del treinta y cinco por ciento del total nacional de habitantes o de abonados. Dicho límite también fue eliminado vía decreto. De tal manera se derrumbó una, si no la más importante, garantía de la libertad de expresión, puesto que se eliminaron las principales barreras a la monopolización. Así las cosas, nadie en posesión de un grado mínimo de coherencia y ética democrática podría sostener con algún grado de seriedad que pueda resultar razonable establecer una modificación de tal grado de retroceso en el respeto a la libertad de expresión. Menos aun cuando se lo hace a través de un DNU, herramienta reservada por nuestro sistema constitucional para casos excepcionales en los que por la urgencia de la cuestión no es posible seguir los trámites normales en la elaboración legislativa.

Por otra parte, el DNU modificó el régimen de licencias vigente permitiendo prórrogas sucesivas de las licencias de radio y televisión abierta, quedando a discrecionalidad del Ministerio de Comunicaciones (creado en el año 2015 y disuelto en julio de 2017) la potestad de obligar a vender a los licenciatarios que no cumplan con la ley. De tal manera, con la eliminación del artículo 161 de la ley, que establecía parámetros de adecuación equitativos para los titulares de licencias, se perpetra otra embestida enorme contra la libertad de expresión, puesto que se elimina por completo el proceso de adecuación obligatoria previsto, que buscaba reducir la concentración o monopolización de las licencias. Cabe destacar que dicho artículo había sido declarado constitucional por la Corte Suprema tras su cuestionamiento en el caso “Grupo Clarín”.

Por otra parte, tal como se afirma en un estudio realizado por la Defensoría del Público con relación a la modificación de la ley por DNU llevada a cabo,

9 Télam (25 de agosto de 2013). La ley de medios lleva cuatro años de disputas judiciales que impiden su aplicación plena. Recuperado de <http://www.telam.com.ar/notas/201308/30026-la-ley-de-medios-lleva-cuatro-anos-de-disputas-judiciales-que-impiden-su-aplicacion-plena.html>

10 Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257461/norma.htm>

la TV por cable tampoco deberá incluir una señal de producción local, afectando el derecho de información de distintas localidades del interior del país y generando pérdidas directas de fuentes de trabajo. Los cableoperadores no tendrán más la obligación de incorporar las señales abiertas generadas por Universidades, provincias y municipios que se encuentren localizadas en su área de prestación de servicio.¹¹

Hay que decir que, previo a la sanción del referido DNU, el gobierno por vía de dos decretos había transferido las competencias de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual al, en su momento, nuevo Ministerio de Comunicaciones. Al mismo tiempo, intervino la AFSCA (autoridad de aplicación de la ley) y removió a sus autoridades. También procedió, vía decreto, a disolver el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual (COFECA), que era un organismo compuesto por representantes de distintos sectores conformantes del sistema de medios. Toda esta desintegración y desguace de los órganos de aplicación y sus competencias tuvo su embestida final a través del artículo 24 del referido DNU N° 267/15, por el cual el Poder Ejecutivo procedió directamente a disolver la AFSCA y la AFTIC (órgano de aplicación de la ley Argentina Digital), remplazándolos por un nuevo organismo, en el que el Gobierno puede designar a cinco de los siete directores. También se reservó la potestad de removerlos a su discrecionalidad.

Luego de la desintegración y completa desnaturalización de la esencia de la ley por vía de decreto, el Gobierno anunció la creación de una comisión para sancionar una nueva ley de medios, a cargo del abogado Andrés Gil Domínguez. Debemos recordar que en su momento dicho abogado se presentó como *amicus curiae* en las audiencias públicas ante la Corte Suprema, en defensa de la posición del grupo Clarín en el juicio donde el referido grupo cuestionaba la constitucionalidad de la ley de medios.¹² Al ser consultado en su momento al respecto, sostuvo:

La audiencia realizada por la Corte Suprema sirvió para derribar varios mitos que había instalado el Gobierno. Por ejemplo, quedó claro que el Grupo Clarín no es monopólico, porque sus medios compiten con miles de otros canales, radios, señales, TV digital y cables en todo el país. Y los abogados del Gobierno nunca lo rebatieron.

A partir de diciembre de 2015, en los canales de televisión se comenzó a evidenciar un grave deterioro de la pluralidad y diversidad de expresiones en los medios de comunicación. Fue así que, siendo la señal C5N prácticamente la única con importante llegada, que contaba con voces críticas de peso, los mecanismos tendientes a acallar tales voces empezaron a hacerse evidentes. De esta manera, pese a

11 Defensoría del Público (s/f). ¿En qué cambian a la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual los decretos del Poder Ejecutivo Nacional? Recuperado de <https://defensadelpublico.gob.ar/en-que-cambian-a-la-ley-de-servicios-de-comunicacion-audiovisual-los-decretos-del-poder-ejecutivo-nacional/>

12 Gil Domínguez, A. (2013). Comité del Consumidor Codelco. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=DVhoPiiWACK>

los altos índices de rating con los que contaba, Víctor Hugo Morales fue despedido de la señal,¹³ casi de modo inexplicable. Días después también le comunicaban desde Radio Continental¹⁴ que no le renovaban el contrato, pese a que su programa era el de mayor audiencia en su franja horaria, además de ser la voz de referencia de dicha radio por muchísimos años.

Tras su salida, dicho periodista terminó trabajando en una radio cooperativa que, en ese momento, se encontraba en reciente formación. Tiempo después fue reincorporado al canal, en momentos en que ya sus dueños se encontraban detenidos y, por lo tanto, a esa altura, ya había dejado de existir el principal elemento de presión (la posibilidad latente de que los dueños del canal fueran detenidos de no menguar la línea crítica hacia el gobierno) con el que contaba el oficialismo; puesto que lo que hasta ese momento era una posibilidad potencial, se había transformado en un hecho consumado.

Casi idéntica suerte corrió Roberto Navarro, quien liderando en rating su franja horaria los domingos por la noche, también fue despedido. Periodista que solía ser bastante crítico del gobierno de Mauricio Macri. Al aclarar los motivos de su salida del canal, Navarro indicó que, en una conversación con el director de la señal de cable, Mariano Frutos, este le dijo “No me pidas que yo vaya preso para salvar tu trabajo”. El periodista debió verse recluido a la emisión de su programa a través de internet, vía plataforma You Tube, con una clara pérdida de alcance y, en consecuencia, sufriendo una gran pérdida de audiencia.

A mediados de 2016, a partir de una denuncia de la diputada Elisa Carrió, se les inicia un procesamiento a los dueños del grupo Indalo (propietaria de la señal C5N) por presunta administración fraudulenta. Procesamiento que derivó en la detención y prisión preventiva de los señores Cristóbal López y Fabián de Sousa a mediados del año 2017. Posteriormente, en el mes de marzo de 2018, la Cámara Federal Porteña, con los votos del Dr. Eduardo Farah y Jorge Ballesteros,¹⁵ decidió la excarcelación de los detenidos en cuestión. Decisión que fue atacada con contundencia por parte del gobierno, el cual emprendió una feroz campaña mediática en contra de los jueces que habían votado a favor de tal decisión.¹⁶ Acorralados por la presión del gobierno en diferentes frentes, tanto mediática como institucionalmente, el juez Farah terminó siendo trasladado y desplazado a un tribunal oral.¹⁷

Peor fue la suerte del Dr. Ballesteros, quien tuvo que presentar su renuncia en medio de una investigación en su contra a cargo del Consejo de la Magistratura. La Sala I ya había sufrido otra baja en

13 La Nación (17 de noviembre de 2017). Despidieron a Víctor Hugo Morales de C5N. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/espectaculos/television/despидieron-a-victor-hugo-morales-de-c5n-nid2083323>

14 Crettaz, J. (12 de enero de 2016). Despidieron a Víctor Hugo de Radio Continental. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/despидieron-a-victor-hugo-de-radio-continental-nid1861474>

15 Causa N° 4943/2016 “LÓPEZ, Cristóbal Manuel y otros s/ defraudación contra la administración pública” Sala 1 de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal de la Capital Federal. Resolución de fecha 16/08/2018.

16 Filo.News (4 de diciembre de 2018). Los jueces destituidos o renunciados desde que Cambiemos es gobierno. *Filo.News*. Recuperado de <https://www.filo.news/actualidad/Los-jueces-destituidos-o-renunciados-desde-que-Cambiemos-es-gobierno-20181204-0069.html>

17 Página 12 (26 de abril de 2018). Una Cámara moldeada por Cambiemos. *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/110869-una-camara-moldeada-por-cambiemos?fbclid=IwAR16Wox71MeCN8BHD1v4u0I5LmreK-K-OwvIVELNrz2GnG-3UuMw5py6jBI>

manos del gobierno, a partir de la polémica destitución del juez Eduardo Freiler por parte del consejo de la magistratura,¹⁸ impulsada por el gobierno. Es así que no solo el eje estaba en presionar para que vuelvan a prisión los propietarios del Grupo Indalo, sino que al mismo tiempo el gobierno eliminó uno por uno a los jueces de la Cámara Federal que no fallaban en función de sus intereses. De dicha Sala I solo quedó en pie Leopoldo Bruglia, “casualmente” quien votó en disidencia respecto de la excarcelación de López y de Sousa. Por lo cual se puede ver a todas luces, no solo el empecinamiento por parte del gobierno con los dueños del principal medio de comunicación crítico del mismo, con su grave lesión a la libertad de expresión, sino una flagrante y burda interferencia en la justicia por parte del Poder Ejecutivo. Interferencia que se encuentra fuera de todo estándar mínimo de respeto por la división de poderes.

El grupo Indalo, tras los permanentes ataques y hostigamientos por diversas vías directas (reducción de pauta publicitaria, por ejemplo) e indirectas, tras ser vendido y cambiado su nombre (Grupo Ceibo), terminó presentándose en concurso preventivo, debido a la grave situación económica financiera en la que se encontraba. Situación que puso en gran precariedad a los distintos trabajadores del medio, con su correspondiente impacto negativo en la libertad de expresión y la existencia de información plural y de calidad.

Télam no se queda atrás

Capítulo aparte merecería el desmantelamiento de la agencia estatal de noticias (Télam), llevado a cabo a mediados del año 2018 con el despido de casi 400 empleados. La agencia vio disminuida su capacidad operativa en un 40%.¹⁹ Ello, con el pretexto de una “modernización” de la agencia, a fin de “readecuarla”, en palabras del titular del Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos, Hernán Lombardi.²⁰ Más allá de este subterfugio, los testimonios de los trabajadores despedidos dan cuenta de que se trató de un despido masivo de los trabajadores críticos de la gestión del gobierno.

En la misma línea, se produjo una enorme reducción de recursos humanos y financieros en el canal Encuentro.²¹ Dicho canal había logrado el reconocimiento generalizado por su excelencia en la producción de contenidos culturales y educativos, los cuales son insumos esenciales del acceso a la información de calidad, por implicar la posibilidad de acceder a conocimientos esenciales para la

18 Resolución del 17/11/2017 en Expte. N° 36 caratulado “Doctor Eduardo Rodolfo Freiler s/ pedido de enjuiciamiento”. Recuperado de <http://www.consejomagistratura.gov.ar/images/stories/2014-2018/2017/sentenciafreiler.pdf>

19 El Economista (27 de junio de 2018). Oficializan 354 despidos en la agencia de noticias Télam. *El Economista*. Recuperado de <https://www.cronista.com/economiapolitica/Oficializan-354-despidos-en-la-agencia-de-noticias-Telam-20180627-0051.html>

20 NODAL Noticias de América Latina y el Caribe (27 de junio de 2018). El gobierno argentino despide a 354 trabajadores de la agencia oficial de noticias. *NODAL*. Recuperado de <https://www.nodal.am/2018/06/el-gobierno-argentino-despide-a-354-trabajadores-de-la-agencia-oficial-de-noticias/>

21 FARCO (30 de noviembre de 2017). Las señales Canal Encuentro, Paka Paka y DeporTV en alerta por despidos encubiertos. *FARCO*. Recuperado de <http://agencia.farco.org.ar/noticias/las-senales-canal-encuentro-paka-paka-y-deportv-en-alerta-por-despidos-encubiertos/>

mejor interpretación de la información de la que se sirven los ciudadanos.²² Es así que en el período 2016-2019 la producción de tales contenidos se ha visto disminuida,²³ y los perjuicios que de ello se derivan atentan de forma directa en la calidad informativa y educativa de la ciudadanía.

De todo lo dicho, si bien estamos ante acciones específicas que generan efectos directos nefastos para la libertad de expresión y pensamiento, los efectos más graves surgen del clima de miedo y amedrentamiento generalizado que se ha generado para todo el periodismo crítico en general. El mensaje es claro y contundente para los trabajadores al hacerles sentir que, si no omiten o disminuyen sus críticas al gobierno, sus fuentes de trabajo y, por ende, el sustento de sus familias, estará en grave peligro. Y no existe nada más sensible y disciplinador, para un padre o madre de familia sobre todo, que ver en peligro la fuente de sustento material de su hogar; pues en tal estado de cosas, entran a jugar hasta sus más íntimos y profundos instintos de supervivencia.

Como se dijera anteriormente, un elemento central en la lucha por la libertad de prensa y pensamiento, y la democratización de la información está dada por las herramientas con las que el diseño jurídico y su sistema institucional de control cuentan para hacer frente a la concentración de los medios de comunicación. Ante ello, como hito del deterioro que ha sufrido el sistema de medios argentino, ha venido a posicionarse la relativamente reciente fusión entre el Grupo Clarín y Telecom.²⁴ Esta fusión permitió la creación de un gigante de las telecomunicaciones, sin duda alguna por lejos el mayor conglomerado de medios del país. La misma fue aprobada por la Resolución 374/18 de la Secretaría de Comercio, de fecha 29 de junio de 2018, de conformidad con el dictamen de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, ambos organismos administrativos dependientes del Poder Ejecutivo Nacional.

La Comisión estableció en su dictamen, como condición para la aprobación de la fusión, el cumplimiento previo de una serie de obligaciones en cabeza de las fusionadas; en esencia, se ordenaba el desprendimiento de un número determinado de clientes en las provincias en las que operaban. Lo cierto es que frente a la pregunta al respecto de tales obligaciones, efectuada al especialista en telecomunicaciones Martín Becerra (Investigador del CONICET), el mismo decía textualmente:

La decisión del área de competencia del Gobierno bendice los hechos ya consumados por la fusionada y, de este modo, lo que se difunde como ‘exigencias’ no son sino acuerdos previos concertados con el hoy mayor conglomerado infocomunicacional del país.²⁵

22 Genovesi, M. (9 de diciembre de 2012). Encuentro: El canal educativo del Estado argentino. *APU*. Recuperado de <http://www.agenciapacourondo.com.ar/cultura/encuentro-el-canal-educativo-del-estado-argentino>

23 Raed, J. (23 de diciembre de 2018). Vaciamiento y crisis en los medios públicos. *Tiempo Argentino*. Recuperado de <https://www.tiempoar.com.ar/nota/vaciamiento-y-crisis-en-los-medios-publicos>

24 Becerra, M. (5 de julio de 2018). Clarín-Telecom: concentración hiperbólica. *Perfil*. Recuperado de <https://www.perfil.com/noticias/columnistas/concentracion-hiperbolica.phtml>

25 Perfil (29 de junio de 2018). Clarín va por todo: aprobaron la fusión entre Cablevisión y Telecom. *Perfil*. Recuperado de <https://www.perfil.com/noticias/politica/aprobaron-la-fusion-entre-cablevision-y-telecom.phtml>

De tal manera, el lector se estará preguntando cómo es posible que un organismo estatal especializado en prevenir la concentración empresarial y promover la competencia se atreviera a aprobar un hecho semejante. Una respuesta sincera a tal pregunta, fuera la que fuera, no podría generar otra reacción más que escándalo. Sí, porque la creación de una empresa de tamaño dimensión no podría pasar jamás un control antimonopólico, aun cuando se hiciera el test de concentración con los parámetros más débiles posibles. No debe dejarse de lado que, a la laxitud de la Comisión de Defensa de la Competencia al emitir su dictamen, tuvo como condición *sine qua non*, la modificación de la ley por decreto previamente, a fin de eliminar y/o disminuir las barreras a la concentración, tal como de describiera *ut supra*.

Otro agravante está dado por el hecho de que esta nueva megaempresa de medios opera en lo que se conoce como cuádruple play (concentración en una misma empresa, de la provisión de telefonía fija y móvil, internet y TV por cable). Y es que estas empresas tienen un conocimiento detallado del mercado, tienen muy claro que internet ha ido ganando terreno a pasos agigantados en materia comunicacional en detrimento de la televisión; por ende, manejar su provisión es fundamental para abarcar el mercado en toda su amplitud.

Como se dijera anteriormente, si bien ha habido una gran mutación de las formas en que circula la información, el grueso de la generación de contenido sigue concentrado en unas pocas empresas.²⁶ De manera tal que, si una empresa se apropia ya no solo de la mayor parte de la generación de contenidos, sino también de los diferentes canales por los que estos transitan, puede tener el mercado controlado en toda su amplitud.

De lo dicho se desprende que ha existido una actitud deliberada por parte del Gobierno de Macri de favorecer la concentración de medios de comunicación en manos de unas pocas empresas. A esta altura de las circunstancias, es probable que si alguien se viene preguntando sobre cómo es posible que ante una de las mayores crisis económicas de la historia argentina la crítica al gobierno sea tal débil, empiece a encontrar respuestas irrefutables.

A modo de conclusión, debemos dar respuesta a las preguntas iniciales que, recordemos, eran las siguientes: ¿se ha mejorado o retrocedido en cuanto a la libertad de expresión y opinión? Según la respuesta a la pregunta anterior, ¿ha mejorado o empeorado la calidad de la democracia y en qué magnitudes? La respuesta inevitable extraída de todos los hechos descriptos, es que ha habido un claro retroceso en materia de libertad de expresión y opinión y, por ende, en la calidad democrática.

Lo dicho por cuanto como hemos visto, la concentración y monopolización en los medios de comunicación se ha acentuado y agravado a niveles completamente fuera de toda razonabilidad posible. Es claro que ha existido una evidente política de persecución y hostigamiento a periodistas y medios críticos, generando un clima de hostilidad hacia todo el periodismo que no se adecua al relato oficial. A ello se ha sumado la desintegración de la ley de medios llevada a cabo a través de decretos por parte

26 Beato, S. (26 de abril de 2019). Dibujan un mapa de la concentración de medios en la Argentina. *Noticias*. Recuperado de <https://noticias.perfil.com/2019/04/26/dibujan-un-mapa-de-la-concentracion-de-medios-en-la-argentina/>

del Poder Ejecutivo, eliminando las principales barreras a la concentración. Al mismo tiempo, por la misma vía de decreto, se desintegraron o reformaron los órganos de aplicación y control previstos, quitándoles autonomía y aumentando la esfera de influencia y control por parte del Poder Ejecutivo.

De gran gravedad hemos visto que es la hostilidad hacia el periodismo crítico, que ha sufrido grandes consecuencias a raíz del desempeño de la profesión sin acoplarse al discurso oficial. De todo lo dicho surge que las magnitudes del retroceso en materia de libertad de expresión y opinión durante la gestión de Cambiemos, han sido completamente graves y de una envergadura tal que ponen en jaque al sistema democrático argentino.

Huelga decir que, al día de hoy, en la opinión pública no existen grandes escándalos por todas estas acciones despóticas. Lo cual es una confirmación más del nivel de blindaje mediático que logró consolidar el gobierno macrista, a partir del apoyo de los principales medios de comunicación concentrados. Superada dicha gestión, el salto cualitativo en cuanto a libertad de expresión fue notorio, con una proliferación de voces mucho más amplia y no menos críticas, que al cabo son los pilares de cualquier sociedad democrática.

El impacto de la Reforma Universitaria de 2018 en el Estatuto de la UNPAZ



*Patricia Bertona, Nicolás Díaz, Lorena Díaz,
María Mercedes Rodríguez Ventre, Jonathan Aguirre,
Sofía Belaustegui, Gustavo Isetta y Cynthia Olivera**

Introducción

El estudio del movimiento de Reforma estudiantil, impulsado por los alumnos y graduados de la Universidad de Córdoba hace ya cien años, nos conecta con el derecho administrativo, desde que sus logros derivaron en la expresa recepción de sus postulados en la Constitución Nacional a partir de la reforma de 1994,¹ y con posterioridad en la Ley de Educación Superior Nº 24521, dos años después.

Luego, a partir de la creación de la UNPAZ mediante Ley Nº 26577 del 5 de enero de 2010, y de acuerdo a las pautas establecidas en la LES, esta joven universidad pensó y organizó su estatuto interno, el cual finalmente fue aprobado por el entonces Ministerio de Educación y ordenado publicar por

* Trabajo realizado por los alumnos en el marco de la asignatura Derecho Administrativo de la Licenciatura de Gestión Gubernamental de la UNPAZ, coordinados por el docente a cargo del curso, Álvaro G. Suárez Ballesteros.

¹ Nos referimos a lo previsto al respecto en el art. 75 inc. 19 de la CN, en tanto el mismo expresa, en lo que aquí interesa “Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales”.

intermedio de la Resolución M.E. N° 584/2015, conforme al procedimiento previsto en la mencionada Ley Superior.²

Nos encontramos, entonces, frente a un movimiento reformista estudiantil que logró imponer sus cometidos democratizantes en la Constitución Nacional, y luego –por conducto de esta y en cascada a través de la LES– en personas jurídicas de carácter público, con autonomía funcional y académica, y autarquía económico-financiera, como lo es la UNPAZ,³ para materializarse luego en el ejercicio de la función administrativa que le fue encomendada.

Así, la concreción de los reclamos de aquellos estudiantes se encuentra inmersa en derecho administrativo, toda vez que es a través de actos administrativos de esos sujetos de derecho público que los mismos se ponen en práctica, dentro de un esquema de organización administrativa que crea los entes con personalidad jurídica propia y descentralizados del Estado nacional, requeridos para hacer honra a sus postulados a través del ejercicio de la función administrativa.

Objeto

Así, el objeto del presente nos lleva a estudiar el Estatuto provisorio de la UNPAZ como acto administrativo válido y eficaz, e identificar en él aquellos contenidos específicos que puedan considerarse como materialización de las demandas de los estudiantes reformistas del 18. En definitiva, estudiaremos el impacto de la Reforma del 18 en la carta fundamental de la Universidad.

2 Así, vemos, de acuerdo al art. 48 de la LES, que “Las instituciones universitarias nacionales son personas jurídicas de derecho público, que solo pueden crearse por ley de la Nación, con previsión del crédito presupuestario correspondiente y en base a un estudio de factibilidad que avale la iniciativa. El cese de tales instituciones se hará también por ley. Tanto la creación como el cierre requerirán informe previo del Consejo Interuniversitario Nacional”. Acto seguido, se prevé que “Creada una institución universitaria, el Ministerio de Cultura y Educación designará un rector-organizador, con las atribuciones propias del cargo y las que normalmente corresponden al Consejo Superior. El rector-organizador conducirá el proceso de formulación del proyecto institucional y del proyecto de estatuto provisorio y los pondrá a consideración del Ministerio de Cultura y Educación, en el primer caso para su análisis y remisión a la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, y en el segundo, a los fines de su aprobación y posterior publicación. Producido el informe de la Comisión, y adecuándose el proyecto de estatuto a las normas de la presente ley, procederá el Ministerio de Cultura y Educación a autorizar la puesta en marcha de la nueva institución, la que deberá quedar normalizada en un plazo no superior a los cuatro (4) años a partir de su creación” (v. art. 49 LES). Además, el artículo 29, inc. a) establece que –creada la institución universitaria mediante ley formal del congreso– la misma debe, entre otras atribuciones: “a) Dictar y reformar sus estatutos, los que serán comunicados al Ministerio de Cultura y Educación a los fines establecidos en el artículo 34 de la presente ley”.

3 El artículo 1º del Estatuto Provisorio de la UNPAZ indica: “La Universidad de José Clemente Paz (UNPAZ) es una persona jurídica de carácter público, con autonomía institucional, académica y autarquía económico-financiero, en los términos del artículo 75 inc. 19 de la Constitución Nacional. La UNPAZ se rige por la Constitución Nacional, la Ley de Educación Superior N°24.521, La Ley N° 26.577 de creación de la UNPAZ, la legislación nacional que le resulte aplicable, el presente Estatuto y las reglamentaciones que en consecuencia se dicten. Su domicilio legal será el de la Sede del Rectorado, sito en la calle Leandro Alem 4731, Ciudad de José Clemente Paz, Partido de José Clemente Paz, Provincia de Buenos Aires”.

Bases

Para ello, debemos en primer término, determinar cuáles fueron esas demandas, recurriendo así a las bases programáticas que estableció el comité pro reforma, en junio de 1918.

Podemos listar dichas “exigencias” –de acuerdo a los términos del manifiesto Liminar⁴– como las siguientes:

- *Cogobierno estudiantil.* Entendido como aquel principio que establece un sistema de toma de decisiones para el gobierno de las universidades con participación directa de los estudiantes. Genéricamente, atribuye la toma de decisiones necesarias para el gobierno de las universidades a los diferentes miembros de su comunidad.
- *Autonomía universitaria.* En este sentido, destacamos que la universidad pública debe ser autónoma y autogobernada. La comunidad universitaria debe elegir sus propias autoridades sin injerencia del poder político, así como darse sus propios estatutos y programas de estudio. La universidad necesita libertad para que la investigación, docencia y extensión se concreten con excelencia.
- *Libertad de cátedra y docencia libre.* Es fundamental respetar todas las corrientes del pensamiento y las tendencias de carácter científico y social, sin censuras ni prejuicios de ningún tipo. Este principio sostiene que cada cátedra tiene completa libertad para investigar y enseñar, y no puede ser supervisada académicamente. A su vez, la cátedra paralela sostiene la necesidad de que existan múltiples opciones para los estudiantes, quienes a su vez deben elegir entre ellas libremente.
- *Concursos docentes por jurados con participación estudiantil.* Motivado en la exigencia de una mejor calidad educativa, a partir de una mejor labor docente, transparentando la elección de los mismos por concurso público de antecedentes y dando participación en dicha elección a los estudiantes.
- *Investigación como función de la universidad.* Este principio, requiere que la investigación científica sea realizada dentro de las universidades, para consolidar un sistema científico de excelencia y con atención a los problemas y demandas de la región, y que los investigadores transmitan sus conocimientos al resto de la comunidad universitaria y a la sociedad, por medio de la enseñanza.
- *Extensión universitaria y compromiso con la sociedad.* La Reforma Universitaria supone el despliegue de la función de extensión que permite recrear la misión social de la universidad a partir de asumir al conocimiento como una construcción social en donde la sociedad se beneficia con

4 En tanto el mismo expresa “La juventud ya no pide. Exige que se le reconozca el derecho a exteriorizar ese pensamiento propio de los cuerpos universitarios por medio de sus representantes. Está cansada de soportar a los tiranos. Si ha sido capaz de realizar una revolución en las conciencias, no puede desconocerle la capacidad de intervenir en el gobierno de su propia casa”.

sus aportes y esta se enriquece con otros saberes. Implica la consolidación de espacios de diálogo con actores sociales, productivos, culturales y gubernamentales, permite la construcción de agendas de trabajo colectivas y el fortalecimiento de las políticas públicas, especialmente para beneficiar a los sectores más vulnerables.

La Ley de Educación Superior N° 20521 (LES)

Pero antes de pintar el cuadro, debemos analizar el espacio de trabajo, delimitado por el marco normativo que nos impone esta ley.

En efecto, previo a meternos de lleno en el estudio de la influencia de la Reforma del 18 en la UNPAZ, a través de su estatuto y del dictado de actos administrativos dictados en el marco de lo que allí se establece, resulta necesario efectuar un breve análisis de la recepción de las bases programáticas de la Reforma en las leyes que enmarcan la actuación de la UNPAZ, entre ellas la Ley de Educación Superior N° 20521 (en adelante LES).

Ello, en atención a que la autonomía agrega a la autarquía⁵ la capacidad para dictarse sus propias normas (Estatuto UNPAZ), pero dentro de un marco general normativo dado por un ente superior, en este caso, el Congreso de la Nación, a partir de la ley mencionada.

En cuanto a la LES, observamos una primera referencia al cogobierno estudiantil al hacerse referencia al gobierno democrático de las universidades nacionales en el inciso f) del artículo 2º, en tanto la responsabilidad del Estado sobre la educación superior implica “promover formas de organización y procesos democráticos”. Similar mención encontramos en el inciso e) del artículo 4º, en tanto señala como objetivos de la educación superior “profundizar los procesos de democratización de la Educación Superior”. Por su parte, en el artículo 11 se reconocen como derechos de los docentes, entre otros, “participar en el gobierno de la institución a la que pertenecen” (ver inciso d). Nuevamente, en el inciso b) del artículo 29 se indica que las instituciones universitarias tienen la atribución –entre otras– de “Definir sus órganos de gobierno, establecer sus funciones, decidir su integración y elegir sus autoridades de acuerdo a lo que establezcan los estatutos y lo que prescribe la presente ley”, para finalizar señalado que

Los estatutos de las instituciones universitarias nacionales deben prever sus órganos de gobierno, tanto colegiados como unipersonales, así como su composición y atribuciones. Los órganos colegiados tendrán básicamente funciones normativas generales, de definición de políticas y de control en sus respectivos ámbitos, en tanto los unipersonales tendrán funciones ejecutivas (v. art. 52).

5 Al respecto, enseña Agustín Gordillo que tradicionalmente se distinguen dos conceptos escalonados: “autarquía” y “autonomía:” a) “Autarquía” significa exclusivamente que un ente determinado tiene capacidad para administrarse a sí mismo; b) la “autonomía” agregaría a la característica anterior la capacidad para dictarse sus propias normas, dentro del marco normativo general dado por un ente superior. Ver https://www.gordillo.com/pdf_tomo8/capitulo06.pdf

Por su parte, el capítulo 2 del título IV se denomina “De la autonomía, su alcance y sus garantías”, para luego señalar, en línea con el texto constitucional que

Las instituciones universitarias tendrán autonomía académica e institucional, que comprende básicamente las siguientes atribuciones: [...] b) Dictar y reformar sus estatutos, los que serán comunicados al Ministerio de Cultura y Educación a los fines establecidos en el artículo 34 de la presente ley.

A su turno, el artículo 49 encomienda al rector-organizador conducir el proceso de formulación del proyecto institucional y del proyecto del estatuto provisorio.

Referente a la libertad de cátedra y docencia libre, tercera exigencia planteada por los estudiantes reformistas en el siglo pasado, encontramos que el artículo 33 de la LES señala, en lo que aquí interesa, que

Las instituciones universitarias deben promover la excelencia y asegurar la libertad académica, la igualdad de oportunidades y posibilidades, la jerarquización docente, la corresponsabilidad de todos los miembros de la comunidad universitaria, así como la convivencia pluralista de corrientes, teorías y líneas de investigación.

En cuanto a los concursos docentes por jurados con participación estudiantil como mecanismo para auditar las aptitudes del docente para dictar la asignatura que fuere, observamos que las instituciones universitarias, dentro de su autonomía, pueden establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente (v. art. 29, inc. h) y que los estatutos deben prever explícitamente, entre otras cuestiones, el régimen de la docencia y de la investigación y pautas de administración económica y financiera (v. art. 34 in fine). Además, ordena que

Las instituciones universitarias garantizaran el perfeccionamiento de sus docentes, que deberá articularse con los requerimientos de la carrera académica. Dicho perfeccionamiento no se limitará a la capacitación en el área científica o profesional específica y en los aspectos pedagógicos, sino que incluirá también el desarrollo de una adecuada formación interdisciplinaria (v. artículo 37).

Por último, en cuanto a la investigación como función de la universidad y a la extensión universitaria y compromiso con la sociedad, encontramos claras referencias al respecto en el inciso c) del artículo 4º, en tanto dispone como objetivo de la educación superior promover el desarrollo de la investigación y las creaciones artísticas, contribuyendo al desarrollo científico, tecnológico y cultural de la nación. Dicha pauta se reitera al reglar lo relativo a las funciones básicas de las instituciones universitarias,

quienes deben “Promover y desarrollar la investigación científica y tecnología, los estudios humanísticos y las creaciones artísticas” (v. art. 28 inc. b). En el artículo siguiente se habla también de la aptitud de las universidades de formular y desarrollar planes de estudio, de investigación científica y de extensión y servicios a la comunidad incluyendo la enseñanza de la ética profesional y la formación y capacitación sobre la problemática de la discapacidad (v. art. 29, inc. e).

Así, observamos que el Congreso de la Nación, en ejercicio de la función legisferante, receta prácticamente todas aquellas exigencias que los estudiantes cordobeses plantearon hace un siglo. Vemos qué acontece con los actos administrativos dictados en el marco de las potestades legales que esta ley atribuye a la UNPAZ.

El acto administrativo receptor de las exigencias de los reformistas del 18

Entendiendo por acto administrativo⁶ toda declaración, disposición o decisión de la autoridad estatal en el ejercicio de sus propias funciones administrativas, productora de efectos jurídicos,⁷ observamos que la Resolución M. E. N° 584/2015, en tanto manifestación de voluntad del órgano administrativo en el ejercicio de la función administrativa, es uno de ellos.

Para llegar a esta conclusión, partimos de la base de analizar si en dicha resolución se observa la existencia de todos y cada uno de los elementos del acto que prevé la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos en sus artículos 7° y 8°, y si el mismo fue debidamente publicado, en tanto acto administrativo de carácter general (v. artículo 11 LPA).

Así, cotejamos que su dictado –por parte de autoridad competente– se sustenta en los antecedentes de hecho y de derecho que se mencionan en su visto y en los considerandos que le sirven de causa; que parecen haberse cumplimentado los procedimientos legalmente establecidos para su dictado; que el mismo se encuentra suficientemente motivado y que no parece perseguir fines distintos a aquellos que, con miras a la consecución de estos, son establecidos por las normas que confieren aptitud y capacidad al órgano para su dictado. Pudimos observar, además, que su objeto es lícito, física y jurídicamente posible. Por último, tomamos debida nota de que el mismo fue plasmado por escrito,

6 Julio Comadira lo concibe como la “declaración emitida por un órgano estatal, o un ente público no estatal, en ejercicio de función administrativa, bajo un régimen jurídico exorbitante, productora de efectos jurídicos directos e individuales respecto de terceros”. Con algunas diferencias, Rodolfo Barra lo define como “toda decisión con alcances particulares y concretos proveniente de un órgano o ente de la Administración Pública –o de los poderes Legislativo y Judicial en ejercicio de la actividad administrativa– que incide sobre la esfera jurídica de los administrados con presunción de validez y fuerza ejecutoria”. Tomás Hutchinson, en similar sentido, afirma que los actos administrativos son declaraciones que se presentan como “la ejercitación de una potestad administrativa que se deriva del ejercicio, por el órgano, de la función administrativa”; admite, además, que puedan ser dictados por “la propia Administración, otro órgano estatal no encuadrado en ella, o por una persona sin la condición subjetiva de Administración pública pero que actúa con ‘poderes delegados’ por ella”. La compilación de definiciones reseñada fue efectuada por Santiago Maqueda en El sentido de los elementos del acto administrativo, publicado en *Dikaion*, 19(2), 467-487.

7 Marienhoff, M. S. (1988). *Tratado de derecho administrativo*, tomo II (p. 260), Buenos Aires: Abeledo Perrot.

contiene fecha, lugar de suscripción y firma de autoridad competente y que se ordena su publicación en el Boletín Oficial de la Nación, a los fines de dotar al mismo de validez y eficacia.

En consecuencia, pudimos determinar que esa resolución y el Estatuto Provisorio de la UNPAZ que luce como Anexo I de la misma, es un acto administrativo válido, dotado en consecuencia de presunción de legitimidad y de ejecutoriedad por parte de la Administración.⁸

Contenido reformista en el Estatuto

Tal lo señalado precedentemente, podemos afirmar que el Estatuto de la UNPAZ, como norma fundamental que rige el dictado de la carrera de Licenciatura en Gestión Gubernamental que cursamos, contiene sendas referencias a lo que 100 años atrás fuera objetivo de los movimientos reformistas estudiados.

Así pues, observamos claras referencias al cogobierno estudiantil al considerarse, en primer término, a los miembros de la comunidad universitaria, integrada por los docentes e investigadores, los estudiantes, graduados y, por último, personal no docente (v. Título IV del Estatuto Universitario, arts. 25 a 42). En efecto, el artículo 36 indica que son derechos de los estudiantes de la UNPAZ, en lo que aquí interesa, elegir y ser elegidos representantes ante la Asamblea Universitaria, Consejo Superior y los Consejos Departamentales, de acuerdo a las normas del Estatuto (ver inciso c). Por otro lado, observamos que el gobierno y la administración de la UNPAZ serán ejercidos por: a) la Asamblea Universitaria; b) el Consejo Superior; c) el rector y vicerrector; e) los Consejos Departamentales; f) los directores y vicedirectores de los departamentos; y que en cada uno de esos órganos está prevista la representación estudiantil (v. arts. 50, 51, 56, 58 y 76 del Estatuto Universitario).

Por su parte, observamos que la autonomía universitaria se encuentra receptada en el artículo 1º y ejercida por sus órganos de gobierno y administración, quienes pueden en el marco de sus competencias específicas, v. gr., modificar total o parcialmente el presente estatuto con la aprobación de dos tercios del total de sus miembros, en sesión extraordinaria convocada a tal efecto (ver inc. b del art. 52 referente a la Asamblea Universitaria) y, en general, ejercer las competencias que para el Consejo Superior prevé el artículo 63 y para el rector el artículo 74. Otro tanto se prevé respecto de los consejos departamentales en el artículo 77. La autarquía universitaria se manifiesta en el título X del Estatuto, el cual regula el régimen económico y financiero de la Universidad.

La libertad de cátedra y docencia libre se manifiesta en las finalidades específicas de la UNPAZ, entre las que se encuentra “Garantizar en todos los ámbitos la más amplia libertad de juicios, criterios y

⁸ Ello, en virtud de lo previsto por el artículo 12 de la Ley de Procedimientos Administrativos N° 19549 el cual reza: “El acto administrativo goza de presunción de legitimidad; su fuerza ejecutoria faculta a la Administración a ponerlo en práctica por sus propios medios -a menos que la ley o la naturaleza del acto exigieren la intervención judicial- e impide que los recursos que interpongan los administrados suspendan su ejecución y efectos, salvo que una norma expresa establezca lo contrario. Sin embargo, la Administración podrá, de oficio o a pedido de parte y mediante resolución fundada, suspender la ejecución por razones de interés público, o para evitar perjuicios graves al interesado, o cuando se alegare fundadamente una nulidad absoluta”.

orientaciones filosóficas, políticas y científicas, promoviendo la reflexión crítica del conocimiento” (ver art. 3º, inciso e). Por su parte el artículo 7º asegura la libertad académica, la igualdad de oportunidades, la carrera docente y promueve la corresponsabilidad de todos los miembros de la comunidad universitaria, así como la convivencia plural de corrientes, teorías y líneas de pensamiento en búsqueda permanente de la excelencia académica y la gestión democrática.

En cuanto a los concursos docentes por jurados con participación estudiantil, observamos que se consideran docentes regulares aquellos que han accedido a sus cargos mediante concurso público de antecedentes y oposición realizados en la UNPAZ, mediante el sistema de concursos previsto en el Estatuto y en la legislación vigente (v. art. 27). De una simple búsqueda en el Boletín Oficial de la Universidad⁹ se observa una importante cantidad de actos administrativos dictados a los fines de sustanciar concursos docentes, sin que –sin embargo– se haya previsto la participación estudiantil en los mismos.¹⁰ Por lo demás, el Estatuto prevé que la UNPAZ impulsará la carrera docente apoyando la capacitación científica, cultural, didáctica del docente, orientándola hacia la formación interdisciplinaria, la actualización continua y la profundización del conocimiento (v. art. 30). A mayor abundamiento, entre las competencias del Consejo Superior se encuentra la de aprobar el reglamento de concurso docente, efectuar un plan anual de llamado a concurso y designar los profesores regulares e internos (v. Art: 63 inc. h).

Por último, en cuanto a la investigación como función de la Universidad y a la extensión universitaria y compromiso con la sociedad, las mismas forman parte de las funciones sustantivas de la Universidad (ver art. 2º y 6º) proponiéndose para el cumplimiento de sus objetivos “Desarrollar un sistema con un alto nivel de integración entre la planificación y la implementación de la enseñanza, el aprendizaje, la investigación, la extensión y la producción” (v. art. 5º, inc. a y m). Además, la vinculación con la comunidad local es una de las tareas principales que se propone la UNPAZ, desarrollándose a través de actividades de tipo cultural, de cursos de capacitación y proyectos de extensión que alienten la participación de los ciudadanos en estas actividades, con especial énfasis en la vinculación con los establecimientos educacionales de nivel medio de la región (v. art. 19).

Conclusión

Nuestra Reforma, fue un movimiento estudiantil enfrentado a la Universidad de Córdoba, esa “vertical de poder”, de minorías y privilegios desde sus inicios en la era colonial. El movimiento estudiantil en cambio estaba compuesto por alumnos y graduados, dato no menor, porque los ex alumnos ya estaban insertos en la realidad en primera persona pudiendo vivir y resolver las contradicciones que “el afuera” les ofreció. La Reforma argentina, reunió personas de distinta vertiente cultural e ideológica.

⁹ Recuperado de <https://www.unpaz.edu.ar/BOsearch>

¹⁰ El artículo 30 del Estatuto de la UNPAZ prevé, en lo que aquí interesa, que “El Consejo Superior reglamentará la carrera docente, a la que se accede por concurso público de antecedentes y oposición. Los jurados se conformarán de manera tal que aseguren la mayor imparcialidad y máximo rigor académico, y estarán constituidos por profesores regulares o personas de idoneidad indiscutible aunque no reúnan esta última condición”.

Esta Reforma presentó un frente monolítico de estudiantes perfilados en el reclamo de un lugar en la tarea de construirse un destino.

Desde comienzos de 1918, los estudiantes de la UNC protagonizaron una fuerte revuelta contra sus autoridades. La élite cordobesa había mantenido un control férreo sobre la universidad, oponiéndose a todo intento de renovación en la organización institucional. Los estudiantes se rebelaron contra el régimen disciplinario imperante hasta entonces, a la vez que criticaban la naturaleza del sistema de enseñanza, el escaso compromiso de los profesores con sus funciones, sus arbitrariedades y la flagrante injerencia del poder político en competencias propias de la universidad.

Como consecuencia de la protesta, los estudiantes empezaron a tener voto en la designación de autoridades de las universidades. Así, pues, un efecto que se desparramó desde Córdoba a las universidades de todo el país –las más importantes, por entonces, eran la UBA y la UNLP– fue la institucionalización de la participación estudiantil en el gobierno de la universidad, consagrada mediante nuevos estatutos.

Otro legado importante de la Reforma fue la gradual creación de institutos de investigación, por la crítica que se les hacía a todas las casas de estudio de la época de su tendencia a circunscribir la oferta académica a profesiones lucrativas. Así fue como empezaron a surgir estos institutos, como el de Investigaciones Históricas en 1921 (actualmente conocido como Emilio Ravignani, en honor a su primer director) o el que funcionaría en la Facultad de Medicina, con Bernardo Hussay a la cabeza. Estos institutos gozaron de enorme prestigio, incluso internacional, y fueron el plafón de muchos premios Nobel, consolidando a la investigación desarrollada en las universidades como un imperativo institucional y un logro consagrado a lo largo de los años.

Así, tenemos a estas alturas la convicción de que la lucha del movimiento reformista estudiantil de 1918 ha dejado profundas huellas en nuestro presente, en cuanto al modo en que vivimos y organizamos nuestra universidad. Y hablamos de “nuestra” universidad, porque la UNPAZ es de toda su comunidad universitaria, que la vive influida por aquella corriente libertaria que luchó por una universidad más libre, más democrática y más inclusiva.

En el caso que nos ocupa, la razonabilidad de nuestra Reforma de 1918, resulta clara: fue, es y será una razón tanto sólida como permeable a la realidad. En el 18, los estudiantes cordobeses plantearon que, después de transformar las estructuras administrativas universitarias, derrotar el núcleo de poder cultural, social, religioso y económico de la universidad medieval pero contemporánea, era sentar el precedente de instituciones educativas abiertas, democráticas y coherentes. Podemos afirmar que nuestra Reforma fue lo suficientemente sólida y razonable, administrativamente hablando, donde primó la cordura de sostenerse no como otra fuerza bruta, sino como un consenso monolítico de voluntades.

Hoy disfrutamos de los frutos traídos hasta acá por el movimiento reformista del 18, convencidos de que a nosotros nos tocará ir un poco más allá, continuar con la adaptación a los tiempos actuales que implica examinar cien años de educación superior universitaria en la Argentina, para pensar en la próxima centena como mecanismo fundamental de movilidad social ascendente para crecimiento de nuestro país y prosperidad para nuestros hijos.