DESCARGA GRATUITA



María de Monserrat Llairó
y Natalia Bocca (comps.)

Nuevas amenazas en el siglo XXI

La seguridad humana en el contexto mundial

ediciones
IMAGO
MUNDI

Nuevas amenazas en el siglo XXI

MARÍA DE MONSERRAT LLAIRÓ Y NATALIA BOCCA
(COMPS.)

Nuevas amenazas en el siglo XXI

La seguridad humana en el contexto mundial

ediciones
IMAGO
MUNDI



Colección CEINLADI

María de Monserrat Llairó y Natalia Bocca (comps.)
Nuevas amenazas en el siglo XXI. La seguridad humana en el contexto mundial. 1a ed. Buenos Aires: 2023.
000 p.; 15.5x23 cm. ISBN 978-950-793-430-8
1. Historia Contemporánea
CDD 300
Fecha de catalogación: 15/08/2023
© 2023, María de Monserrat Llairó y Natalia Bocca
© 2023, Ediciones Imago Mundi
Imagen de tapa: .
Hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en Argentina, tirada de esta edición: 000 ejemplares

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso previo por escrito del editor. Este libro se terminó de imprimir en el mes de noviembre de 2023 en San Carlos Impresiones, Virrey Liniers 2203, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina.

Sumario

Agradecimientos XIII

Prólogo XV

1 **Roch Charles Little**

Propuesta de un historia para pensar las integraciones regionales: los casos de la unión europea y del MERCOSUR 1

1.1 Diletantismo y pseudohistoria 1
1.2 Usos y abusos de la historia 2
1.3 Estudio de casos 4
1.4 Utilidad de la historia al servicio de la integración latinoamericana 7
1.5 Conclusión 9

2 **Daniel Ernesto Stigliano**

Pospandemia. El rol de la tecnología en la educación 11

2.1 Universidad del sentido 11
2.2 Existe una brecha digital y una falta de igualdad de oportunidades entre los estudiantes 13
2.3 Una carencia preocupante en los colectivos docentes de una pedagogía digital 14
2.4 Un empleo y selección no siempre adecuados de las herramientas tecnológicas 14

3 **Franklyn Holguín Haché**

Retos y desafíos durante la pandemia y la pospandemia en la educación superior 17

3.1 La educación superior en Iberoamérica 17
3.2 El análisis de la situación Iberoamericana 18
3.3 La transformación digital 19
3.4 Programas educativos en relación con la transformación digital 20
3.5 La brecha digital 20
3.6 Modalidades virtual e híbrida 21
3.7 Rol de actores de la academia en el futuro de la educación superior 21
3.8 Investigación, innovación y gestión del conocimiento . 22

3.9 Propuestas para un mejor futuro de la educación superior 22
3.10 Educación con internacionalización y visión global . 22
3.11 La universidad con vocación de servicio es socialmente responsable 23
3.12 Universidad transformada para un entorno digitalizado: la IES 5.0 24

4 **Gimena Lorenzi**
La educación de emergencia en la FCE-UBA. Reflexiones sobre la pospandemia 27
4.1 La educación de emergencia 28
4.2 Narrativa de los estudiantes: algunos impactos de la educación de emergencia 30
4.3 Las acciones organizacionales: algunos impactos de la educación de emergencia 34
4.4 Discusión teórica 35
4.5 Cierre 37

5 **Mariano Ariel Anconetani y Victoria Villalobo**
La experiencia del CEGEPyN en los barrios vulnerables de CABA y su potencial para el establecimiento de procesos de desarrollo económico, cultural y social en clave de desafíos para las políticas públicas en el contexto de pospandemia (COVID-19) 39
5.1 Introducción 39
5.2 Las finanzas personales y los pequeños negocios como campo de análisis 40
5.3 Las finanzas personales y los pequeños negocios en América Latina en el contexto de pospandemia (COVID-19): desafíos para las políticas públicas y el rol de las universidades 43
5.4 La experiencia del CEGEPyN en el marco del programa «La UBA en Acción» (2019-2022) 46
5.5 Conclusiones 52

6 **Hugo Lilli**
Educación para la integración regional: de lo tradicional a lo digital 55
6.1 Introducción 55
6.2 Descripción breve de los intelectuales iberoamericanistas 56
6.3 Espacios académicos generados para la educación integracionista 58
6.4 El cambio en el mundo educativo 60
6.5 Infraestructura necesaria: equipo técnico, conexión a internet y software libre 61
6.6 La parte oscura de las nuevas tecnologías 62
6.7 Conclusiones 64

7 **María Alaniz y Sebastián Cantoni**
Narrativas de la intolerancia en medios digitales en el contexto político argentino de la pospandemia. Un mapeo de expresiones desde el giro libertario 65
7.1 Introducción 65
7.2 Desarrollo. Acerca de la comunicación violenta y las *narrativas de la intolerancia* 69
7.3 El espacio de lo público *emocionado* 70
7.4 Análisis y resultados 72

8 **Alicia Moreno**
Los conflictos ambientales y su vínculo con la seguridad humana . 81
8.1 Introducción: la integración del ambiente al desarrollo 81
8.2 Derechos humanos y medio ambiente 85
8.3 Extractivismo y conflictos ambientales 86
8.4 El Acuerdo de Escazú 88
8.5 Perspectivas y desafíos 89

9 **Aldira Guimarães Duarte Domínguez, Simone Cynamon Cohen y Carlos Federico Dominguez Avila**
Sustentabilidade ambiental e vulnerabilidade sóciosanitária no Distrito Federal: um estudo sobre a Vila Santa Luzia 91
9.1 Introdução 91
9.2 Delimitação do problema-objeto 92
9.3 Metodologia 93
9.4 Resultados e discussão 95
9.5 Considerações finais 103

10 **Graciela María Scavone**
La sustentabilidad de las organizaciones rumbo a la transparencia financiera 105
10.1 Antecedentes 106
10.2 Diferenciación conceptual entre contabilidad financiera y contabilidad de la sustentabilidad . . . 108
10.3 Relación con los acuerdos del Club de París 109
10.4 Información a incluir en los informes financieros . . 112
10.5 Los modelos de negocios circulares 113
10.6 La importancia de la comunicación 113
10.7 Reflexiones finales 114

11 **Silvina Dal Pont, Daniel Tomasini y Tomás Kihlberg**
Trazabilidad de la carne vacuna argentina: su rol en el comercio mundial 117
11.1 Introducción 117
11.2 Trazabilidad de la carne vacuna 119
11.3 Objetivos y metodología 120

11.4 Resultados 121
11.5 Los condicionantes para la innovación en el sector privado 127
11.6 Marco institucional y el escenario de políticas . . . 129
11.7 Conclusiones 131

12 **Felipe Venegas San Martín**
Evolución del concepto seguridad y los desafíos para América Latina 133
12.1 El cambio de paradigma en seguridad 133
12.2 La teoría de la seguridad humana 135
12.3 Seguridad humana en América Latina 138
12.4 Conclusiones 141

13 **Cindy Vanessa Ramírez Quintana**
Impactos de la IED china en el sector minero-energético en Colombia 145
13.1 Introducción 145
13.2 Inversión en Colombia, sectores e incentivos 146
13.3 Inversión china en Colombia 149
13.4 Reflexiones finales 154

14 **Yiwen Zhang**
Evaluación de efectos de los tratados de libre comercio en importaciones chinas del vino envasado durante el período 2002-2019 157
14.1 Introducción 157
14.2 Evolución del mercado de vino en China 159
14.3 Metodología 161
14.4 Resultados 165
14.5 Conclusión 168

15 **Rodrigo J. Soto Bouhier**
Las ideas y venidas del neoliberalismo argentino (1989-2019) . . 171
15.1 La Argentina neoliberal 1989-2001 171
15.2 El interregno duhaldista 176
15.3 Breve reflexión sobre kirchenirsmo y macrismo (2003-2019) 180
15.4 Conclusión 183

16 **Marina Gusmão de Mendonça**
A tragédia da desigualdade no Brasil e a volta do país ao mapa da fome 185
16.1 O golpe de 2016 187
16.2 A reversão das políticas contra a fome 188
16.3 Os efeitos do desmonte das políticas sociais na segurança alimentar 192

16.4 Conclusão 198

17 **Laurita Botero Botero y Cecilia Benítez Carracedo**
Papel de la organización internacional para las migraciones (OIM) en el desarrollo de proyectos de cooperación internacional en materia de migración, diálogo intercultural y cultura en Argentina . 199
17.1 Introducción 199
17.2 OIM: rol, estructura, e historia 204
17.3 OIM y República de Argentina: relación y regulación . 206
17.4 Iniciativas y proyectos sobre cultura y migración de la OIM en Argentina 208
17.5 Conclusión 212

Referencias 215

Índice de autoras y autores 219

Agradecimientos

En especial al decano doctor Ricardo Pahlen Acuña y a las autoridades de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, como a los colaboradores del CEINLADI que hicieron posible la realización del VIII Congreso Internacional sobre América Latina y el Caribe: doctor Miguel Francisco Gutiérrez, doctora Silvana Priscila Palacio, licenciado Mauro Sartori, profesora y profesores Natalia Bocca, Rodrigo J. Soto Bouhier y Jorge Ossona, licenciada Vanessa Ramírez Quintana y secretaria Rosana Suárez. También a los sponsors que colaboraron en el evento: La Cava de Naon-Boutique de Regalos, Cabrales, Teatro Colón y Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Prólogo

La presente publicación forma parte de los trabajos presentados en el VIII Congreso Internacional sobre América Latina y el Caribe –organizado por el Centro de Investigaciones en Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración de la Facultad de Ciencias Económicas (CEINLADI) de la Universidad de Buenos Aires–, realizado en octubre del 2022. El eje central de la convocatoria estuvo dedicado a *Las nuevas amenazas del siglo XXI: la seguridad humana en el contexto mundial*, con el objetivo de generar un espacio de reflexión a partir de las diferentes visiones y experiencias sobre los nuevos escenarios geopolíticos globales y su impacto en la política económica, social, ambiental y cultural de América Latina, desde fines del siglo XX hasta la «nueva realidad» del año 2022.

Los trabajos presentados en el evento tuvieron como ejes temáticos la política regional, los desafíos de salida y las condiciones para el desarrollo, La seguridad humana y los desafíos de la educación para el siglo XXI, el cambio climático en la agenda internacional, la seguridad humana en un análisis de la transversalidad y el rol de China en el contexto internacional. Compilados en la presente publicación, estos trabajos esbozan diversas dinámicas y problemáticas a partir de las diferentes áreas del conocimiento.

No cabe duda de que las consecuencias del impacto del COVID-19 generaron en la comunidad académica un reencuentro y, al mismo tiempo, un desafío en la organización de este Congreso. La complejidad de sortear los obstáculos, debido a las nuevas amenazas de la pospandemia, como son la guerra de Ucrania, la crisis laboral, el impacto económico, social, político y medioambiental, no fueron limitaciones para poder concretar el encuentro académico.

El objetivo de este libro es difundir las exposiciones presentadas, a los efectos de fortalecer las redes académicas, permitiendo ana-

lizar la seguridad humana a partir de la nueva realidad, donde la crisis de la pandemia puso en tela de juicio la economía, la política, las relaciones internacionales, el medioambiente, la educación y la cultura.

La pluralidad de los trabajos y de sus enfoques da cuenta de la relevancia y el impacto que la pandemia representó y representa para la comunidad internacional en una mirada hacia el futuro. En suma, fue y es invaluable, al mismo tiempo que un gran desafío, haber podido llevar a cabo esta reunión de expertos en un contexto de retorno a la presencialidad, superando la virtualidad impuesta por el confinamiento a que condenó a toda la humanidad la pandemia.

No cabe duda de que la comunicación en línea y la digitalización son herramientas importantes, que se instalaron en la ocasión para quedarse, facilitando el acercamiento y la democratización del conocimiento. Pero, por otro lado, se pusieron en evidencia las desigualdades e inequidades en lo social, económico, ambiental y sanitario, no solo de América Latina, sino también en otras regiones del mundo, donde surge el gran debate sobre las nuevas y múltiples amenazas que debe enfrentar el siglo XXI.

El CEINLADI agradece a los participantes su aporte académico y a la Facultad de Ciencias Económicas (UBA) su apoyo para hacer posible este VIII Congreso.

María de Monserrat Llairo

CAPÍTULO 1

Propuesta de un historia para pensar las integraciones regionales: los casos de la unión europea y del MERCOSUR

ROCH CHARLES LITTLE*

1.1 Diletantismo y pseudohistoria

La historia de la integración europea ha sido escrita durante mucho tiempo por diletantes. Es cierto que si muchas de estas obras fueron escritas por personas que gozaban de renombre en el mundo de las letras, muy pocas de ellas eran historiadores de oficio. Es decir, no intervinieron como académicos sino como intelectuales comprometidos con la causa de la unidad europea.

De esta forma, las referencias al pasado servían primero que todo para validar ideas abstractas o políticas, y no como contexto para la comprensión del fenómeno como tal. En consecuencia, esta instrumentalización de la historia llevó a todo tipo de abusos, principalmente anacronismos. Otro aspecto ha sido la manipulación de la historia con fines ideológicos. Por supuesto, no se trata de un fenómeno nuevo. ¿Por qué traer este punto a colación? Porque hoy día, motivados por movimientos como el *wokismo*, el revisionismo histórico ha llegado hasta niveles surrealistas, con resabios totalitarios. En otros casos, como en las corrientes nativistas, acontecimientos controversiales son reinterpretados con el más descarado cinismo, poniendo en tela de juicio las reglas más elementales de la ciencia histórica.

* Departamento de Historia. Universidad Nacional de Colombia Bogotá.

A nivel de la enseñanza de la historia existe una tendencia motivada por ideologías progresistas, a partir de las cuales se reducen los aprendizajes a sesiones de adoctrinamiento. Este fenómeno no es reciente; hay que evocar los recuerdos de juventud de Marcel Pagnol en *La gloire de mon père* sobre la enseñanza de la historia francesa desde el prisma de los valores republicanos; o la manipulación del pasado durante todo el siglo XX por los nacionalismos, fascismos, comunismos y otros «ismos».

Así, los tiempos actuales son motivos de inquietud. Hasta ahora, el gremio de los historiadores académicos ha actuado como una salvaguarda contra estas derivas; aunque incapaz de impedirlas del todo, tenía la facultad de ofrecer por lo menos una alternativa apoyada en criterios científicos. Podían sufrir las persecuciones del sistema, pero mantenía bien que mal su independencia académica. Ahora, esta historia académica es atacada frontalmente y desde su interior por el progresismo y otros juegos deconstructivos de talante posmoderno, los cuales pretenden hacer un barrido de todo un saber condenado acríticamente a nombre de un relativismo pirronista o de la victimización moralizante. No hay razones para regocijarse frente a estas «nuevas» historias, ya que tienen tufos de pseudohistorias.

1.2 Usos y abusos de la historia

Lo anterior hace necesario una reflexión sobre las utilizaciones abusivas de la historia cuando viene el momento de reflexionar sobre la dimensión temporal de los procesos de integración regional. En este sentido, la reflexión conceptual que hizo Nietzsche (1993) sobre los usos y abusos de la historia en la segunda de sus *Consideraciones intempestivas* sigue siendo de una gran validez para el problema que aquí nos preocupa.

Nietzsche (1993) diferencia tres tipos de historia: monumental, anticuaria y crítica. Cada una de estas tiene su utilidad, pero también sus inconvenientes, cuando son utilizados de forma inarmónica. Si adaptamos esta terminología nietzscheana a la disciplina histórica contemporánea, se podría decir que corresponden a tres formas de relacionarse con el pasado, una siendo momentánea, la otra procesal y la última reflexiva.

Una relación momentánea al pasado se hace por la mediación de los datos. Su utilidad es de fomentar la esperanza, ya que, acorde

a Nietzsche (1993), los sucesos impactantes del pasado nos indican que muchos otros estarán por venir. Siempre otros mundos son posibles. Pero utilizados fuera de contexto, conducen inevitablemente al anacronismo, que a su vez motivan acciones temerarias y utópicas.

Así, el uso de la historia no puede limitarse a la cita de meros hechos puntuales. Ellos necesitan ser organizados en un flujo temporal, es decir, deben integrarse dentro de una duración. Aquí radica la segunda forma de relacionarse con el pasado, que Nietzsche (1993) llamó anticuaria, redefinida en el marco de esta reflexión como procesal, ya que tiene que ver con la historia como proceso. Su virtud es de colocar los datos pasados en perspectiva, entendiendo que los fenómenos actuales no surgieron de la nada, sino que son productos de antecedentes. De esta forma, el análisis se torna más sopesado. Sin embargo, cuando la historia se centra exclusivamente en procesos, se presenta el inconveniente de valorar una situación actual solo en función de su antigüedad. Dicho de otro modo, se procede a una banalización del presente en beneficio de su pasado, el cual, entre más largo, más validez puede tener. Empero, con este solo enfoque existe el peligro de caer en la mitificación, o dicho de otro modo a la apelación a un pasado de larga duración que resultará en buena parte «inventado», para hablar en términos de Hobsbawm y Ranger (1983).

Entonces, siguiendo de nuevo a Nietzsche (1993), la historia no solo necesita de datos colocados dentro de un espacio temporal, sino también –y sobre todo– de una valoración crítica de estos. En este caso, se encuentra ante un pasado que no se limita a enumerar y organizar hechos, sino que también se piensan. Esta historia reflexiva constituye un contrapeso que tiene como ventaja mirar hacia el pasado con desprendimiento y lucidez. Pero de nuevo, cuando se usa en exceso, este tipo de historia crea un desequilibrio que resulta más dañino que los anteriores, ya que puede versar en un hipercriticismo estéril, el cual, a su vez, puede caer en el nihilismo en sus posicionamientos más radicales.

A continuación, se abordarán ejemplos concretos de cómo la utilización de la historia en los análisis de procesos de integración regional como la Unión Europea y el MERCOSUR hacen un uso en exceso de una u otra de las tres formas descritas arriba.

1.3 Estudio de casos

Cuando viene el tiempo de hablar de los diferentes usos de la historia en los procesos de integración regional, el caso de la Unión Europea salta inmediatamente en la mente. El proceso debutó oficialmente en 1957 con el Tratado de Roma, que inició el ambicioso proyecto de una unión económica entre seis países firmantes, además de sentar la intención de una unión política en un futuro. Este proyecto partía del supuesto de la existencia previa de una *koiné* cultural que siglos de historia comprobaba.

Pensadores y otros comentaristas se pusieron a la tarea de buscar sus «antecedentes». Los de corto plazo eran evidentes: las destrucciones de la Segunda Guerra Mundial, el imperativo de reconstruir a partir de una colaboración interestatal, estos a su vez motivados por los éxitos de microproyectos de integración como el Benelux, para limitarse a lo principal. Los antecedentes de mediano plazo podían encontrarse en las diferentes propuestas de confederación europea como los Estados Unidos de Europa del político francés Arístides Briand entre otros. El siglo XIX fue testigo también de numerosas propuestas más o menos articuladas de una unión europea; emanaron de ilustres personalidades como Víctor Hugo, de personas de cierto renombre como Emile de Girardin, o de desconocidos excéntricos como este médico prusiano de apellido Virchow. A la postre, se pueden leer alusiones más o menos extensas en los escritos de filósofos políticos del siglo XVIII.

No obstante –y es el asunto que nos interesa aquí– muchos de esos analistas pretenden encontrar antecedentes que resultan problemáticos para los historiadores profesionales. Por ejemplo, es muy común presentar el imperio de Carlomagno como la primera «versión» de una Europa unificada. Pero esta asociación resulta dudosa. En efecto, la política expansionista de los carolingios se pensó desde el universalismo del Imperio Romano, que los francos intentaron reconstituir con el apoyo del cristianismo. Esta asociación histórica puntual resulta, por lo tanto, completamente anacrónica, ya que la idea geopolítica de «Europa» era totalmente ausente del pensamiento altomedieval. Otros han intentado hacer analogías, esta vez con los proyectos europeos de Napoleón Bonaparte. A primera vista, la analogía podría tener más sentido que la anterior, ya que, la noción de «Europa» estaba bien anclada en las mentalidades de la época; numerosas eran las menciones

al imperativo de una forma u otra de Europa «unida». Pero de nuevo surge un problema de historicidad: ¿qué significaba esta expresión en la mente de Napoleón? Algo muy distinto a lo que será el proyecto pregonado por los artesanos del Tratado de Roma. En primer lugar, el sueño de Bonaparte respondió a una política expansionista, justificada por la defensa y la exportación de las ideas de la Revolución Francesa. Servían a sus ambiciones y, hasta un cierto punto, a las de los franceses. Nada más. En segundo lugar, se trató de una «integración» llevada por la conquista, no la cooperación. Apelaba a una lógica hegemónica, como eran las relaciones internacionales europeas del siglo XVI hasta el final de la Segunda Guerra Mundial.

En la misma línea, se ha señalado al Estado austrohúngaro del último cuarto del siglo XIX como antecedente más «directo» de la Unión Europea, empezando por su heredero presuntivo, Otón de Habsburgo (1912-2011), quien dedicara buena parte de su vida a militar por la causa europea. Aquí, de nuevo, este tipo de comparación puede resultar engañosa. Es cierto que, al inicio del siglo XIX, la ubicación y la extensión del Imperio de los Habsburgos abarcaban en su seno una proporción importante de las grandes familias lingüísticas europeas como itálicas (italianos y rumanos), germánicas (alemanes), eslavas (checos, eslovacos, polacos, ucranianos, serbios y croatas), además de una proporción significativa de ugrofinesas (húngaros) y de las comunidades judías askenazíes (yidis). Empero, referirse a este como un «antecedente» de una «unión europea» es inaceptable para los historiadores que tienen familiaridad con esta región de Europa central. Primero, el Imperio de los Habsburgos tuvo hasta el siglo XVI una vocación universalista, pensada desde criterios cristiano-medievales, a la cual tuvieron que renunciar definitivamente después de 1648, es decir, después de la larga guerra civil de fondo religioso conocida como la Guerra de los Treinta Años. A partir de esta fecha, la suerte de esta dinastía está reducida al Imperio de Austria, una imponente e inestable entidad multinacional, vista como un anacronismo en el *Zeitsgeist* impregnado de liberalismo y nacionalismo. A partir de 1867, en la vorágine de la unificación alemana, el emperador Francisco José debió reconfigurar sus posesiones en un doble Estado austrohúngaro. Cuestión de no alargarse más en los meandros de los hechos históricos, el lector tiene suficientes elementos en sus manos para comprender que el Estado de los Habsburgos, a finales del siglo XIX, se dirigía

poco a poco hacia su disolución por la Entente en 1919, en una serie de Estados-naciones, los cuales ponían fin a una idea de Estado considerada obsoleta.

Estos tipos de antecedentes corresponden de nuevo a ejemplos de usos abusivos de la historia, que terminan siendo anacrónicos, ya que deben obedecer a los dictados presentistas. Pero ninguna de estas construcciones explicativas resiste a un conocimiento detallado de los hechos relacionados y de sus contextos. Y se derrumban como castillos de naipes cuando se los examinan dentro de su propia historicidad.

Guste o no a los europeístas más entusiastas, la historia de la construcción de la unidad europea es un fenómeno reciente que surgió de la ruptura estructural provocada por la Segunda Guerra mundial. Al contrario de la primera posguerra, la reconstrucción debió pasar por la colaboración interestatal, dentro de una serie de parámetros impulsados por los Estados Unidos, la superpotencia garante de la soberanía de los países de su área de influencia, que se perpetuó a lo largo y ancho de la Guerra Fría. Comenzó con planes de integración de economías regionales complementarias como el Benelux antes mencionado, para seguir en 1950 con acuerdos de regulación en la producción de acero entre Francia y Alemania (Plan Schumann), que desembocaron al año siguiente en una Comunidad Económica del Carbón y Acero (CECA), que integró al Benelux e Italia. De la CECA nació en 1957 el ambicioso proyecto de una Comunidad Económica Europea (CEE), que anhelaba una unión aduanera en el corto plazo, una integración económica al mediano plazo, y una política a largo plazo. Un objetivo no confesado de este proyecto era romper el estado de dependencia de Europa occidental con Estados Unidos (un sentimiento compartido también por los países de la Europa oriental frente a la URSS).

Hay analogías históricas parecidas en el caso del MERCOSUR, las cuales resultan igualmente confusas. Así, hay analistas que han encontrado antecedentes del MERCOSUR en los proyectos políticos de integración de Bolívar, particularmente con el Congreso de Panamá de 1826, y otros han ido hasta presentar el primero como la consecuencia a largo plazo del segundo. Sin embargo, la comparación no resiste a las investigaciones hechas sobre este problema, ya que Brasil nunca fue contemplado en estos proyectos bolivarianos, por la desconfianza, hasta la hostilidad, del Libertador hacía ese país, cuyo régimen monárquico seguía demasiado

cercano a su antigua metrópoli. Por su parte, Brasil nutría la misma hostilidad hacia Bolívar, y se mostró indiferente durante todo el siglo XIX y una buena parte del XX a este tipo de iniciativas. Como «país continente», los dirigentes brasileros simplemente dieron la espalda a la América hispánica.

Como la Unión Europea, la historia del MERCOSUR es reciente. Está asociada esencialmente con las posdictaduras brasilera y argentina, que dejaron a sus países en una situación económica lamentable cuando tuvieron que devolver el poder a los civiles. Aquí también la reconstrucción económica pasaba por la cooperación. Además, esta cooperación ha anhelado liberarse también de una dependencia, está vez neocolonial, de los Estados Unidos.

1.4 Utilidad de la historia al servicio de la integración latinoamericana

Los ejemplos citados son casos que ilustran el porqué de la «mala fama» que puede tener el saber histórico en el análisis de los procesos de integración regional para las ciencias jurídicas, económicas o sociales. Se entiende que muy a menudo se ha prestado a desvirtualizaciones, manipulaciones y a la creación de mitos historiográficos. Sin embargo, concluir en su inutilidad es excesivo. Al contario, tiene mucho que decir, siempre y cuando su utilización no verse en excesos como los expuestos. Dicho en otras palabras, el saber histórico se vuelve perjudicial para el conocimiento cuando está enfocado excesivamente en «momentos» o cuando se quieren insertar forzosamente fenómenos actuales dentro «procesos» de largo plazo. El conocimiento histórico como disciplina académica y científica ha logrado hacer un uso equilibrado de los tres niveles mencionados. Por lo tanto, debe integrar también una dimensión reflexiva, para estar en condición de captar los fenómenos pasados en su propia historicidad, la cual solo viene con una formación profesional y largos años de paciente labor investigativa.

Los treinta últimos años dedicados por el autor de este ensayo a cuestiones de historiografía y epistemología lo ha llevado a la siguiente conclusión respecto a los análisis históricos de los procesos de integración regional: hay que deshacerse de una vez por todas de esta *idée reçue* según la cual la Unión Europea representa el marco referencial último, a partir el cual se valoraría o calificaría

los demás procesos en curso a lo largo y ancho del planeta, como por ejemplo el MERCOSUR.

Las últimas dos décadas han desmontado el mito historiográfico de la construcción europea como un proceso irresistible e imparable. Acontecimientos como los rechazos francés y neerlandés de «plebiscitar» la ratificación del proyecto de constitución europea de 2004, el Brexit del 2020, el desarrollo de corrientes anticomunitaristas, las cuales están inspirando ahora ideas de «Frexit», «Polxit» o incluso de «Magyarxit» han hecho olvidar cuán frágil y artificial sigue siendo la Unión Europa como entidad política. Por consiguiente, esta entidad no puede constituir un «referente», ya que su propio proceso de integración no está exento de inestabilidad, además de atravesar crisis periódicas.

Ahí, la necesidad para los análisis históricos de distanciarse de los enfoques historicistas, los cuales son patentes en las comparaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR, ya que este, por suceder en América, está encerrado en otro mito historiográfico inspirado por Humboldt y Hegel, que haría de esta una «extensión» de Europa, razón por la cual no han faltado analistas y columnas de opinión que han intentado presentar el segundo como consecuencia histórica del primero. Ahora bien, no se trata tampoco de pasar al otro extremo, que prohibiría todo tipo de analogía; en este sentido, hay un gran campo que quedaría por desarrollar desde el enfoque de la historia comparada; se puede pensar asimismo a todas las posibilidades ofertadas desde el pensamiento de la complejidad, como la noción de rizoma de Deleuze y Guattari (2010) o la pluriesferología de Sloterdijk (2009), entre otros. Estas nuevas perspectivas permiten reflexionar sobre los lazos que pueden unir los fenómenos más allá de un determinismo rígido y trascendental que sigue siendo muy fuerte en la «idea de la historia» (como en las ciencias sociales y humanas en general).

Este último punto nos lleva a decir algunas palabras sobre las implicaciones epistemológicas del problema tratado en este texto. Nos limitaremos a cuatro, que tienen que ver con dimensiones discursivas. La primera está en la tentación épica que encierra este tipo de análisis. Para muchas personas –incluyendo a los historiadores profesionales– la historia sigue siendo, conscientemente o no, un «erase una vez», con un inicio, un desarrollo y un desenlace, y protagonizada por un «héroe». Claro que ahora no son reyes (o reinas), generales o políticos; son los humildes, los ex-

cluidos o los marginales; son también las mujeres, los niños, los esclavos; incluso pueden ser un territorio, una cordillera o un mar –*dixit* Braudel-; pero todos siguen siendo héroes; de hecho son los nuevos héroes; lejos de haber desaparecidos de la historia, la noción más bien se democratizó… Y desde el momento que un relato consta de un héroe, la epopeya nunca está lejos… La segunda dimensión epistemológica está relacionada con el eurocentrismo. No hay necesidad de desarrollar este punto que ocupa las agendas de cantidad de investigaciones y cátedras en nuestro subcontinente. Sin embargo, vale resaltar que demasiadas veces, el debate tarda todavía en traducirse en acciones concretas, como se ha podido constatar en el tercer acápite. La tercera está en el presentismo, y en particular, en el problema que nos interesa, en la tendencia que consiste en buscar la legitimación de los fenómenos del tiempo presente a través de una apelación al pasado, ojalá lejano, la cual puede desembocar en tergiversaciones o manipulaciones factuales, o, en los casos más extremos, en la mitificación (conocida como «cronismo»). La cuarta dimensión avanza hacia las capas profundas –estructurales–; esta nos lleva al mundo de los arquetipos, en la ocurrencia, a los trasfondos judeocristianos que siguen guiando nuestras vidas en sus aspectos más cotidianos, a pesar de la proclamación a los cuatro vientos de la «muerte de Dios» o del advenimiento de una era poscristiana. En el campo histórico, esta tiene que ver con el providencialismo, una innovación epistemológica de la Antigüedad tardía que fusionó el conocimiento del pasado con la cristología, el cual asignó a la historia un sentido universal y último. Este trascendentalismo no desapareció del todo con la modernidad; se secularizó (principalmente a través de la filosofía de la historia propuesta por Hegel). Este providencialismo secularizado se encuentra en los fundamentos mismos de la narrativa de la construcción europea, ya que, en su estructura, es presentada como una meta a cumplir, el logro de una unidad equivalente a la «redención».

1.5 Conclusión

Una reflexión académica sobre procesos de integración regional necesita de la historia, al contrario de lo que algunos han podido afirmar Vauthier Borges de Macedo (2019, pág. 734). Ahora bien, como se ha mostrado en este texto, hay usos de la historia que son

cuestionables, básicamente los que la instrumentalizan al servicio de una «causa». Estos han llevado a los abusos interpretativos relevados a lo largo de este escrito. La historia como disciplina académica y ciencia del pasado no tiene nada que ver con una utilización exclusivamente monumental o anticuaria de los hechos; estos deben pasar por los filtros «críticos» de la duración y, más que todo, de la historicidad. Aquí radica la diferencia entre la historia referenciada como apoyo auxiliar de una reflexión sobre los procesos de integración regional a una que permita pensarlos. Sin embargo, ese «pensar» histórico debe hacerse desde América Latina y para los latinoamericanos, como una cuestión de comprender su propia historicidad. Dicho de otro modo, la referencia a casos como la Unión Europa deben aportar a la reflexión sobre el MERCOSUR como latinoamericanos, mas no como europeos.

CAPÍTULO 2

Pospandemia. El rol de la tecnología en la educación

DANIEL ERNESTO STIGLIANO*

2.1 Universidad del sentido

Si nos preguntan qué es un aula seguramente contestaríamos algunas de estas cosas: una habitación generalmente rectangular, con una pizarra, con escritorios en filas mirando a la pizarra, un escritorio más grande donde se sienta el docente… el lugar donde se da clase.

Estas definiciones no son incorrectas pero tampoco están completas, son inacabadas. Es lo que en la psicología educacional o en la sociología se denomina con algunas de estas expresiones equivalentes: representaciones sociales, teorías implícitas, ideas ingenuas o concepciones previas, según se traduzca del inglés el concepto *misconception* (Stigliano 2019).

Para que estas representaciones incompletas se conviertan en teorías científicas, es decir definan cabalmente la realidad, tiene que ocurrir en la sociedad, en la persona, en el estudiante un «conflicto cognitivo» (Stigliano 2019).

A un año del largo período de aislamiento total y parcial obligatorio que vivió toda la humanidad se puede asegurar que el mismo provocó en la sociedad un conflicto cognitivo que condujo a repensar muchas cuestiones sociales supuestamente instituidas.

* Director de la Maestría en Dirección de Organizaciones Educativas (Universidad Nacional del Oeste, Argentina).

Especialmente, en el campo disciplinar de la educación nos permitió entender que un aula no es necesariamente lo que creíamos que era. El aula es el lugar donde está el docente con sus alumnos: el salón de clase, el patio de la escuela, la plaza del barrio, el museo, el zoológico o el entorno virtual.

Desde una perspectiva optimista el aislamiento nos enseñó que las dos causas que acentúan la actual crisis de la educación formal son posibles de dominar. Estas causas son el espacio y el tiempo escolar, también conocidos como determinantes duros (Baquero y Teriggi 1996). Una habitación cuadrangular con posiciones rígidas para los y las estudiantes y un horario estricto de clases donde diferentes docentes entran y salen de ese espacio de encierro sin posibilidades de extenderse cuando la clase se torna motivante ni de interactuar con otros docentes para compartir proyectos interdisciplinarios.

Me pregunto si el conflicto cognitivo será también suficiente para modernizar el formato escolar tradicional hacia aulas metafóricamente sin paredes, conectadas con la realidad de los y las estudiantes y con la comunidad. Esto está por verse y va a depender de la reacción de los responsables de las políticas educativas y de la presión de abajo hacia arriba que hagan las comunidades educativas.

La pandemia no puso en evidencia solo problemas pedagógicos. También le quito el velo a otros problemas que ya existían, pero de los cuales no se hablaba o sencillamente ya se habían naturalizado. Ellos son el financiamiento de la educación, el divorcio de las instituciones educativas con las innovaciones tecnológicas y el de la necesidad de prestar atención no sólo a la enseñanza, sino también al cultivo sano de las interacciones humanas. Aclaro que enseñanza, financiamiento, tecnología e interacción humana no pueden considerarse por separado. ¿Por qué? Porque resolver los problemas de la enseñanza y el aprendizaje supone atacar los otros tres factores simultáneamente. Una creencia arraigada entre los responsables de las políticas de estado es que la calidad educativa es sinónimo de buenos edificios escolares, el mejor campo de deportes, laboratorios equipados y ordenadores personales de última generación. Sin embargo, aunque todas estas cosas son necesarias de nada sirve si los alumnos no aprenden. Entonces, para entender este trabajo, primero hay que tener en claro que la calidad educativa es sinónimo de alumnos y alumnas que aprenden.

En el informe del Banco Mundial (2020) «Impacto en la educación y responsabilidad en la política pública» se decía: «ahora los países tienen la oportunidad de reconstruirse mejor: pueden utilizar las estrategias más efectivas de recuperación de la crisis como base para introducir mejoras a largo plazo en áreas como las evaluaciones, la pedagogía, la tecnología, el financiamiento y la participación de los padres».

Por otra parte, el informe de la OCDE (2020) predecía textualmente que en particular el gasto en educación puede verse muy afectado en los próximos años en la medida que los fondos públicos se dirijan a la salud y al bienestar social.

Quedan pendientes de análisis los presupuestos nacionales 2022-2023 para confirmar estas hipótesis.

En un estudio que realizamos en 2022 con Carlos Novella García de la Universidad Católica de Valencia, acerca de la respuesta de los sistemas educativos ante el desafío sanitario, concluimos que a pesar de los esfuerzos realizados en todos los países de la muestra se puso de manifiesto los puntos siguientes (Stigliano y Novella García 2022).

2.2 Existe una brecha digital y una falta de igualdad de oportunidades entre los estudiantes

En los últimos años, las sociedades han abordado este problema a través de campañas de concientización y a través de las políticas públicas pero con resultados insuficientes. Todavía no se encuentran los caminos adecuados para que quienes viven marginados puedan desarrollarse integralmente como aquellos que han nacido en un entorno favorable para el progreso personal. Un ejemplo concreto es el de la denominada inclusión educativa. Toda la producción de normativa escolar adopta actualmente el discurso de la inclusión, pero paradójicamente no se facilitan las condiciones para que se pueda instrumentar en la realidad cotidiana. Para comprender de que se habla cuando se habla de inclusión, primero hay que comprender otros dos conceptos que, en general, se consideran equivalentes pero que en realidad son diferentes: ellos son la *igualdad* y la *equidad*. Mientras que la *igualdad* consiste en respetar los mismos derechos para todos, la equidad consiste en dar a cada uno lo que necesita. ¿De qué sirve entregar gratuitamente un ordenador a cada estudiante *(igualdad*) si en la región donde reside o en la

escuela a la que asiste no hay acceso a internet (*equidad).* El Papa Francisco (2020) lo explica de este modo: «una sociedad humana y fraterna es capaz de preocuparse para garantizar de modo eficiente y estable que todos sean acompañados en el recorrido de sus vidas, no solo para asegurar necesidades básicas, sino para que puedan dar lo mejor de sí, aunque su rendimiento no sea el mejor, aunque vayan lento, aunque su eficiencia sea poco destacada». En este punto, aparece la discusión acerca del mérito indudablemente una actitud valiosa y necesaria para el crecimiento personal y social pero al mismo tiempo peligroso. Papa Francisco (2020) en el mismo documento advierte: «hay sociedades que acogen parcialmente este principio. Aceptan que haya posibilidades para todos pero sostienen que a partir de allí todo depende de cada uno». Indudablemente, el progreso personal depende de cada uno… pero siempre y cuando TODOS y TODAS puedan partir de un mismo punto. No existe inclusión sin equidad.

2.3 Una carencia preocupante en los colectivos docentes de una pedagogía digital

En la formación docente inicial se sigue considerando a las nuevas tecnologías como una innovación «no transversal» a la formación general de los futuros maestros y maestras. Dicho en términos más simples, existen materias específicas como «Educación y TICs» o «Tecnologías de la Información» totalmente descontextuadas de materias indispensables para la enseñanza como la Didáctica General y las Didácticas Especiales. Mientras que el profesor de Educación y TICs teoriza y debate con los y las futuros educadores sobre la importancia de emplear las tecnologías en el aula, en las diferentes didácticas se sigue proponiendo la enseñanza con láminas o afiches. Algo no anda bien.

2.4 Un empleo y selección no siempre adecuados de las herramientas tecnológicas

Regresando al punto anterior se hace prioritario el vincular las herramientas tecnológicas a todas las asignaturas de la enseñanza básica y secundaria e incorporar nuevas metodologías asociadas como la de aula invertida. Para ello, es necesaria una fuerte forma-

ción didáctica de los y las futuros docentes y de los y las educadoras en servicio.

Del mismo modo que el gran desafío de la educación del siglo XX fue el de alfabetizar a la mayor cantidad de niños posibles para garantizar el crecimiento y el desarrollo de las naciones el gran desafío del siglo XXI es el de la alfabetización digital. Se estima que el 65 % de los niños que comienzan la escuela este año terminarán trabajando en empleos que aún no han sido inventados. De hecho ya está ocurriendo hoy en día: millones de personas que ingresaron en el primer año de la educación básica en 1960 y que actualmente tienen sesenta años jamás se hubieran imaginado que terminarían trabajando en la industria de las computadoras personales que no existían cuando habían nacido.

Seguramente muchos de ellos tuvieron que capacitarse para progresar en sus empleos y otra gran parte al no contar con esa posibilidad, se verán relegados a ocupar puestos laborales de baja incidencia o baja remuneración o a no desarrollarse profesionalmente.

Si se quiere reducir la brecha que se genera entre las personas que acceden a la alfabetización digital y las que no y acrecentar la cultura de la conectividad y el uso de las TIC como factor de innovación, es imperativo que cada estudiante de todos los niveles cuente con las herramientas básicas, un salón de clases digno y un docente bien preparado para su formación.

Entre las tecnologías de la información y la comunicación más destacadas, la red Internet se ha convertido en el principal medio de comunicación de la humanidad. Poco más de 2 890 millones de personas han usado este medio por lo menos una vez en su vida, existen poco más de 982 millones de sitios web y a diario se envían más de 160 mil millones de correos electrónicos. Cada día más dispositivos cuentan con conectividad vía internet: teléfonos, cámaras, tabletas, electrodomésticos.

Desde estas cifras y a partir de las carencias que puso en evidencia la pandemia me atrevo a decir que es urgente una enmienda la *Declaración Universal de los Derechos del Niño* y sumar el derecho de los niños y las niñas a la conectividad a internet como el principio número 11.

Procusto era un bandido ático que tenía una casa en las colinas, donde invitaba a los viajeros solitarios a pernoctar. A los que eran demasiado altos, les cortaba las partes del cuerpo que sobresalían de

la cama (cabeza, pies); a los que eran demasiado bajos, los estiraba hasta descoyuntarlos.

Este mito griego nos invita a reflexionar sobre la educación formal y las instituciones educativas. ¿Cómo procedemos las y los actores de la educación con los que no encajan, con los que sobresalen o con los que no llegan? ¿Cuántas veces hemos cortado piernas…?

Cómo podrán ver tenemos mucho trabajo por hacer.

CAPÍTULO 3

Retos y desafíos durante la pandemia y la pospandemia en la educación superior

FRANKLYN HOLGUÍN HACHÉ*

Los retos y desafíos durante la pandemia y la pospandemia en la educación superior fueron discutidos en mesas de trabajo convocadas por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) en el 2022, en las cuales participaron cinco universidades de la República Dominicana que pertenecen a la Red Universitaria por el Avance de la Educación Dominicana (RUNED) y en la que UNAPEC forma parte. En tal sentido, hubo una gran contribución de estas universidades; por lo que, justamente sus rectores asumieron el compromiso de que en sus exposiciones integrarían estos temas, con el propósito de contribuir con su difusión en toda América Latina.

Los resultados alcanzados fueron compilados en el *Informe diagnóstico sobre la educación superior y la ciencia pos COVID-19 en Iberoamérica. Perspectivas y desafíos de futuro 2022.*

3.1 La educación superior en Iberoamérica

Los efectos del COVID-19 revelaron disparidad en el grado de preparación para la digitalización total de la docencia y demás procesos.

Una revolución digital en las IES demanda nuevos enfoques pedagógicos, novedades tecnológicas, modernas maneras de gestionar el conocimiento y un profundo cambio cultural. Además,

* Rector de la Universidad APEC. Santo Domingo, República Dominicana.

mirar hacia el futuro de forma proactiva y reformadora para construir una universidad que incluya a todos, que sea generadora de conocimiento e impacto social.

3.2 El análisis de la situación Iberoamericana

La modalidad virtual experimentó un importante desarrollo de un 89 % entre el 2010 y 2018. En tanto, a partir de marzo de 2020 hubo una escala global, debido a la pandemia por COVID-19. En el 2021, la gran mayoría de las IES optó por fortalecer o introducir la digitalización en las funciones sustantivas y en procesos administrativos.

La deserción estudiantil creció durante los dos últimos años como consecuencia de la crisis económica y social causada por el COVID-19. Dependiendo de los tipos de universidades pública o privada, se calcula que hubo una deserción estudiantil que osciló entre un 20 % hasta un 60 % durante ese proceso.

Por tanto, todo apunta a que se va a producir una reconfiguración de los sistemas universitarios. Prevalecerán las IES con una oferta flexible y de calidad, capaces de atender alumnado con perfiles muy diversos.

El panorama del futuro de la educación superior está situado fundamentalmente en consonancia con la relevancia de su rol desarrollador y transformador del ser humano y de las sociedades.

Es tiempo de colocar a la educación superior como objeto de estudio para obtener hallazgos que tributen a la innovación educativa y a la incorporación de enfoques pedagógicos que renueven y enriquezcan su futuro de en atención a las diversas necesidades.

El contexto educativo universitario siglo XXI se caracteriza por:

1. Falta de gobernabilidad de la globalización.
2. Sociedad líquida.
3. Sociedades modernas altamente tecnificadas.
4. Época de malestares y pérdida.
5. Revolución en las ciencias biológicas y en ámbito digital.
6. Polarizaciones en términos de desigualdad.
7. Nuevas tecnologías.
8. Barreras que la gobernanza provoca para la renovación de las IES.
9. Cuarta Revolución Industrial / nueva civilización.
10. Crisis medioambiental y el cambio climático.

11. Frente a una enorme y profunda encrucijada y desafío.
12. Complejidad creciente en los sistemas de la sociedad contemporánea.[1]

Cambios incrementales en la educación superior:

1. Masificación y transformación de los sistemas de educación superior.
2. Multiplicación de los componentes estatales y no estatales.
3. Privatización o de mercantilización.
4. Incremento de costos y dificultades de financiamiento.
5. Aumento de regulaciones estatales a través de regímenes de aseguramiento de la calidad, entre otros.[2]

En muchos de nuestros países se están produciendo nuevas leyes de educación superior y fundamentalmente también se promueve la búsqueda de la cualificación. Por consiguiente, es factible reflexionar sobre cinco alternativas que podrían concretarse en la educación superior de los próximos años:

1. Programas de pregrado según modelo europeo con formación más general y profesionalización a lo largo de la vida.
2. Fusión entre instituciones para aumentar competitividad y estrechar relación con sectores productivos e industria.
3. Educación apoyada en un sistema de inteligencia artificial.
4. Grandes empresas tecnológicas en fusión con universidades con prestigio.
5. Cambios graduales en la fisonomía de la docencia, con incremento del modelo híbrido y fortalecimiento de la investigación y la extensión.
6. La innovación y el emprendimiento como elementos determinantes en la diferenciación institucional.

3.3 La transformación digital

> «La transformación digital es el resultado del cambio organizacional donde las personas, los procesos y el modelo de negocio entienden a la tecnología como una herramienta para generar valor entre sus consumidores y colaboradores» (Schwab, 2016, pág. 97) no lo encuentro.

El uso de tecnologías emergentes como Internet de las Cosas (IoT); realidad aumentada, nanotecnología, robótica, *big data*, La

[1] Doctor J. Brunner (comunicación personal, 13 de febrero, 2022).
[2] Doctor J. Brunner (comunicación personal, 13 de febrero, 2022).

Nube y la inteligencia artificial (IA) posee un impacto trascendental en la economía, los negocios, la comunicación, la industria y en la educación superior.

El *big data* y la inteligencia artificial (IA) son pilares tecnológicos de la Cuarta Revolución Industrial y sus principales aportes están sustentados, primero en su capacidad de impulsar aprendizajes en atención a las características del alumnado y en potenciar los resultados de la experiencia. En segundo orden, la IA es empleada para la personalización de la educación, así como en el establecimiento de perfiles y diagnósticos útiles para la toma de decisiones.

3.4 Programas educativos en relación con la transformación digital

Es necesaria una rápida intervención para la adecuación de los programas académicos en atención a necesidades vocacionales, presentes y futuras del mercado laboral.

El diseño curricular reclama la diligente incorporación de los elementos peculiares de la transformación digital.

Los programas educativos demandan ser evaluados, redefinidos y adecuados a través del lente del mundo digital, sin dejar de lado la importancia de las humanidades.

3.5 La brecha digital

La digitalización en la educación evidencia una profunda brecha socioeconómica que ya se vislumbraba antes de la pandemia por la COVID-19. Las universidades deben abogar por la reducción de la brecha digital y la falta de equidad.

Otras dos problemáticas que debilitan la virtualidad son:

1. El deficiente uso de la tecnología para los propósitos académicos.
2. La débil planeación didáctica en función de naturaleza y características propias de cada modalidad de formación (presencial, virtual e híbrida), con una imprecisa selección de metodologías que potencien el aprendizaje según modalidad.

La educación del futuro precisa estar centrada en el estudiante y caracterizada como proactiva, abierta, creativa, innovadora, emprendedora, inclusiva, ágil, participativa, eficiente, internacional,

multicultural, crítica, cercana y socialmente responsable; afianzada en su misión de investigar.

Los planes de estudio deben ser pertinentes, flexibles, con interdisciplinariedad, multidisciplinariedad y transdisciplinariedad y menos especialización.

3.6 Modalidades virtual e híbrida

Algunos elementos que pretenden garantizar calidad en la transformación de las IES son:

1. Formación y actualización permanente e intencional de docentes en habilidades tecnológicas y en estrategias activas compatibles para diversos escenarios (virtuales, presenciales, semipresenciales, híbridos) para desarrollar sus competencias didácticas y digitales.
2. Disponibilidad de recursos tecnológicos.
3. Apropiado uso de una plataforma de aprendizaje (LMS).
4. Política de la educación virtual.
5. Presencia de criterios, indicadores y estándares para la educación superior en la modalidad virtual.
6. El proceso de evaluación de la formación virtual y del desempeño docente.
7. Reducción de la brecha digital en la comunidad académica.

3.7 Rol de actores de la academia en el futuro de la educación superior

Se hace necesario desaprender para resituar en el contexto actual el rol del docente y el rol del alumno. El docente es orientador, guía en el proceso de aprendizaje y entrenador en el tratamiento de la información y gestión del conocimiento. El estudiante es eje central en el modelo educativo.

En tanto, el investigador asume un rol más dinámico, con interacciones más frecuentes con docentes y alumnos, promoviendo e incentivando la investigación a través de las clases. El personal administrativo está llamado a poseer una visión general acerca de propósitos de la IES, pues los procesos administrativos impactan con fuerza en la experiencia del usuario interno y externo.

Ciertas habilidades y competencias son comunes a los actores académicos. Algunas de alto alcance son recomendadas:

1. Capacidad para investigar en atención a problemáticas profesionales y/o sociales.
2. Estructuración y gestión del conocimiento.
3. Comunicación eficaz en modalidades síncronas y asíncronas.
4. Establecimiento de mecanismos de retroalimentación (*feedback*) apropiados.
5. Dominio de distintos procesadores de textos, hojas de cálculo y bases de datos.
6. Creación de recursos digitales.
7. El aprender a aprender, el autoaprendizaje.

3.8 Investigación, innovación y gestión del conocimiento

La investigación y la producción permanente del conocimiento deben afianzarse con una mayor relación con las empresas y otras instituciones de educación superior. La sociedad del conocimiento (SC) reclama el posicionamiento global de la investigación y su indexación en los motores de búsqueda más avanzados.

3.9 Propuestas para un mejor futuro de la educación superior

Crear y difundir conocimiento con sentido de pertinencia en el contexto iberoamericano. Las IES de la región iberoamericana deben aumentar sus inversiones en proyectos de investigación, desarrollo e innovación, generando iniciativas dirigidas a resolver problemas sociales concretos de la región y de acción global.

La internacionalización del currículo en los proyectos de investigación y en la extensión es trascendental para la calidad académica y el fortalecimiento de la universidad.

Se hace indispensable repensar nuevos escenarios y generar alianzas entre pares de instituciones de educación superior para investigar e innovar de manera colegiada en beneficio de responder a problemáticas propias de la América Latina.

3.10 Educación con internacionalización y visión global

La educación del futuro demanda la internacionalización en las funciones sustantivas para propiciar el desarrollo de competencias internacionales, interculturales y globales, que enriquezcan la perspectiva del ejercicio profesional. Se proponen estrategias y

acuerdos de cooperación entre países de la región de Iberoamérica para lograr fondos desde la autogestión cooperativa para investigaciones e innovaciones, con el objetivo de lograr mayor inclusión y equidad en la educación superior.

La «internacionalización tiene como objetivo la transformación social y la internacionalización es un medio fundamental para formar personas más competentes, más tolerantes y capacitadas para liderar cambios estructurales», afirma Luciano Rodríguez.

Respecto a este mismo tema Claudia Aponte nos dice: «allí hay una transformación, pero todo eso tiene que ser intencionado y todo eso es cuando yo veo, cuando yo ubico la internacionalización a manera de sistema y ubico la internacionalización como la gran estrategia de desarrollo institucional».

3.11 La universidad con vocación de servicio es socialmente responsable

Las academias del mundo están convocadas a construir con sentido de responsabilidad social. Las transformaciones que deben asumirse son multidimensionales. Los Estados, gobiernos y organismos internacionales deben promover que la educación superior responda al desarrollo sostenible de los pueblos y no a objetivos e intereses particulares. Además, urge diseñar un sistema de gobernanza de estas instituciones, que sea atinado y que refleje el genuino interés por contribuir a los objetivos misionales.

Las políticas institucionales para regir el futuro de la educación superior deben elaborarse sobre niveles de flexibilidad, pertinencia y de compromiso de evaluación sistemática. De igual modo, deben incluir aspectos tales como: los nuevos escenarios como modalidades de aprendizajes no tradicionales, un quehacer mediado e impactado por la tecnología, una sociedad hiperconectada, características de los mercados globales y cambiantes, una universidad ubicada en una sociedad compleja y diversa en sus potencialidades y también en sus necesidades.

3.12 Universidad transformada para un entorno digitalizado: la IES 5.0

La transformación digital impacta en la cultura organizacional, los procesos académicos y administrativos y la capacidad de todos los actores del ecosistema académico.

Se trata de una transformación comunicacional, de actuación y actitudinal en el quehacer educativo, la cual debe estar centrada en su servicio al ser humano.

Recomendaciones para construcción de políticas públicas:

1. Priorizar la inversión educativa en la reducción de brechas e inequidades.
2. Afianzar la pertinencia y la permeabilidad entre lo que demanda la sociedad y la producción de conocimientos.
3. Fortalecer, dinamizar y actualizar los sistemas de aseguramiento de la calidad, incorporando las nuevas modalidades de enseñanza a distancia.
4. Relevar y evaluar el impacto social de lo que se produce en la universidad.
5. Promover mediante estrategias la diversidad cultural, la interculturalidad y la equidad de género.
6. Impulsar el debate sobre la transformación del modelo de universidad con los desafíos en cambios sociales, económicos, culturales y tecnológicos.
7. Realizar procesos de transformación curricular atendiendo al desarrollo de los países.
8. Generar un debate amplio sobre las dimensiones política, institucional y pedagógica de las modalidades de enseñanza.
9. Fortalecer la gobernanza de las instituciones del nivel superior para conducir la transformación digital.
10. Emplear alternativas digitales para el seguimiento de trayectorias de estudiantes.
11. Avanzar en la construcción de alianzas multisectoriales con el ecosistema digital.
12. Mejorar la disposición tecnológica a escala de los sistemas de educación superior.
13. Garantizar la dotación de dispositivos para la formación digital.
14. Dotar de software especializado para la educación a distancia e híbrida.

15. Diseñar propuestas innovadoras para la enseñanza y el aprendizaje.
16. La innovación pedagógica debe ser uno de los principales ejes de la transformación digital.
17. La transformación digital debe ser acompañada de una fuerte inversión en capacitación docente y no docente para el trabajo en contextos virtualizados.
18. Fortalecer redes y comunidades de práctica entre docentes, que favorezcan el intercambio y la reflexión sobre la integración de las tecnologías digitales en la enseñanza.
19. Implementar políticas de seguridad para el uso de las tecnologías en las instituciones.
20. Desarrollar investigaciones a partir de la atención y resolución de problemáticas sociales, con abordajes interdisciplinar, multidisciplinar y transdisciplinarios.
21. Recuperar la tendencia al crecimiento del número de doctores que la región mostraba antes de la pandemia.

Finalmente, quiero hacer dos observaciones. La primera es que el Fondo Monetario Internacional dice por primera vez que para el 2023 no quiere hablar de economía ni de inversiones, sino que América Latina, para poder mejorar su situación de desarrollo, debe de obtener una educación de calidad.

Y por eso también quiero citar la encíclica de Papa Juan XXIII, que dice: «Desarrollo es el nuevo nombre para la paz». Y es la verdad. Si nosotros buscamos la paz, hay que desarrollar la economía, desarrollar la cultura, desarrollar las relaciones internacionales entre países.

Yo agrego, la educación es verdaderamente la llave del desarrollo, y por eso, la llave de la paz, la llave para relaciones pacíficas entre naciones, entre gente, entre comunidades. Si nosotros queremos la paz mundial, nosotros debemos buscar un camino para el desarrollo. Y si nosotros queremos buscar esto, debemos buscar la manera de educarnos, la manera de encontrar una educación fundamental y una educación que llegue a la gente por sus propias raíces.

Una educación con valores fundamentales, morales, de familia. Una educación que toque a todo el hombre. Una educación que puede cambiar las personas, haciéndolas mejores, haciéndolas con un anhelo de llegar a una meta más allá. Una educación que pueda darnos a todos nosotros un camino para una vida plena, una vida

de dignidad, una vida que nos acercaría a la meta de nuestra vida, que a la larga es nuestro Señor.

CAPÍTULO 4

La educación de emergencia en la FCE-UBA. Reflexiones sobre la pospandemia

GIMENA LORENZI*

El COVID-19 trajo aparejada una serie de circunstancias de gran conmoción a nivel mundial. La vida de las personas se vio trastocada a nivel social, emocional, laboral y cultural. La decisión por parte de los Estados de confinar a la población, fue sin duda una decisión preventiva indispensable hasta la llegada de la vacunación masiva. Sin embargo, las consecuencias de este confinamiento aún están por verse. En Argentina, la educación fue uno de los sectores que tardó más en volver a la normalidad. Durante el 2020, el dictado de clases fue por completo de modo virtual, a través de la denominada educación de emergencia. Hacia el 2021, comenzaron a gestionarse modalidades de cursada mixta. A través de los sistemas de «burbuja»;[1] la educación inicial, primaria y media comenzaron a tener algunas clases presenciales y para mitad del 2021, casi se completaba el esquema de virtualidad para esos niveles. Sin embargo, la educación superior, no comenzó con estos esquemas hasta fines de 2021, en algunos casos para tomar exámenes y en otros como encuentros puntuales.

Hacia 2022, la mayoría de las organizaciones educativas del nivel superior habían comenzado sus clases de modo presencial,

* Licenciada y Profesora en Psicología, Magíster en administración Pública, docente de grado y postgrado UBA y UNO. Doctoranda en Ciencias Económicas.

[1] Se denomino así al sistema mediante el cual los estudiantes asistían de pequeños grupos, siempre los mismos, para evitar el contacto masivo.

algunas bajo modalidades mixtas y otras por completo. El propósito de este capítulo es presentar el impacto inmediato de estas situaciones, tanto en los estudiantes como en los gestores en relación con la toma de decisiones.[2]

4.1 La educación de emergencia

En la investigación inicial no estaba prevista la inclusión de la educación a distancia y las tecnologías como temáticas relacionadas con el fenómeno de la deserción. Sin embargo, ante los acontecimientos sucedidos a partir de marzo del 2020 es imposible no mencionarlas. La pandemia de COVID-19, ha provocado un cambio drástico en las modalidades de enseñanza y aprendizaje en todos los niveles educativos. Bajo las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) el gobierno argentino, como muchos otros, se vio en la obligación de cerrar las instalaciones educativas, entre varias medidas, para evitar la propagación del virus y priorizar la salud pública del territorio. El cierre de las instalaciones educativas implicó situaciones muy desiguales tanto en cada uno de los niveles, como en las diversas regiones del país, desde la disponibilidad de espacios físicos, mobiliarios, conectividad, dispositivos, apoyo familiar. Aún no quedan claros los impactos de estas brechas (Jiménez Guerra y Ruiz González 2021).

La educación superior en particular tuvo algunas ventajas en relación con otros niveles, ya sea por tener algunas experiencias en la educación a distancia como en la autonomía de los docentes y los estudiantes en su proceso de enseñanza y aprendizaje. Las tecnologías y la sociedad de la información no eran una novedad al inicio de la pandemia, sin embargo, fue drástico el modo en que debieron modificarse tanto los modos de dictado de clase como de evaluación. Esto implicó un desafío para la mayoría de las organizaciones. La educación virtual, previo a la pandemia, había tenido avances significativos y algunos autores señalaban sus ventajas (Chan 2016; Herrera-Sánchez 2016). Sin embargo, la pandemia implicó una serie de estrategias de emergencia que no

[2] Este escrito es parte de nuestra tesis doctoral sobre el tema de la deserción universitaria en los estudiantes de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (FCE-UBA).

necesariamente se relacionan con la educación virtual. En primer lugar, porque no fue una elección, sino una urgencia, lo que implica una vivencia y experiencia del proceso de enseñanza y aprendizaje muy distinto. La educación de emergencia (Hodges *et al.* 2020) fue el término que se acuñó para esta modalidad en un período temporal, en tanto la creencia era, y queda plasmado en el 2022, que una vez terminado el período crítico de la pandemia se retomarían las actividades presenciales habituales. El objetivo de la educación de emergencia fue sortear la situación de crisis y confinamiento, pero no necesariamente realizar un cambio estratégico en la modalidad de enseñanza y evaluación (Ruz-Fuenzalida 2021). En esta instancia hubo que flexibilizar las tareas docentes, disminuir los impactos negativos de los confinamientos y buscar alternativas para el dictado de clases como para las evaluaciones, entre otros. Este período implicó un desorden generalizado al inicio, ya que las organizaciones no necesariamente brindaron las herramientas suficientes y las directivas para controlar los procesos de enseñanza y aprendizaje (Grande de Prado *et al.* 2021). Como se analizará más adelante la UBA y la FCE en particular, tomaron medidas muy rápidamente para evitar la pérdida de días de clases.

Esta situación trajo aparejada una serie de reflexiones que aún están en agenda. La incorporación de tecnologías requiere un tiempo de adaptación, tanto de los docentes como de los estudiantes, además de ser necesaria una inversión. Los estudiantes saben utilizar tecnología pero no necesariamente orientada hacia la educación, lo cual trae aparejada una serie de dificultades no tenidas en cuenta. Además, no todas las organizaciones de nivel superior avanzaron de igual modo, muchas no contaban con la infraestructura para dar una respuesta rápida a la emergencia, asimismo se visibilizó que la infraestructura en tecnología que poseen las organizaciones educativas tienen una distancia con las que maneja el mercado actual (Jiménez Guerra y Ruiz González 2021). Sin embargo, esta situación ha sido la oportunidad, para muchas organizaciones educativas y docentes, de repensar las estrategias de enseñanza y evaluación (Landau y Cerrato Pragman 2021).[3]

[3] En relación al temática de la deserción existen algunos estudios pero sin resultados sólidos todavía (Cueva y Terrones 2020; Fuenmayor y Bolaños 2020; Rincón *et al.* 2020).

4.2 Narrativa de los estudiantes: algunos impactos de la educación de emergencia

El fenómeno de la educación de emergencia que provocó el COVID-19, no estaba previsto como proyecto de investigación, sin embargo, se ha convertido en un eje imposible de eludir. Parte del trabajo de campo de la tesis doctoral se realizó en pandemia y si bien no existieron preguntas específicas en ese sentido, fue una temática que irrumpió en varias entrevistas. Por otro lado y en conjunto con otras publicaciones trabajadas, se incluyó una pregunta con respecto a la tecnología y la conectividad en el cuestionario suministrado.

La pandemia en Argentina se desata junto con el ciclo lectivo 2020. Las clases en la FCE comenzaron el 13 de marzo. El 3 de marzo se detecta el primer caso en el país, y ante el crecimiento exponencial de contagios, el 12 de marzo el presidente de la Nación[3] amplía la Emergencia Sanitaria y dispone la adopción de nuevas medidas para contener la propagación del COVID: se restringen actividades que impliquen aglomeración de personas. El día 15 de marzo se suspenden las clases en todo el país para todos los niveles educativos.[4] El DNU 297/2020, establece el Aislamiento Social Preventivo Obligatorio (ASPO). En virtud de ello la UBA dicta resoluciones congruentes con las medidas de gobierno, de la mano de las declaraciones de la OMS. Ante la emergencia, dichas medidas son, en su mayoría, firmadas directamente por el rector.

En primera instancia, para analizar la narrativa de los estudiantes, se analizó la pregunta realizada en el cuestionario referente a contar con tecnología y conectividad para estudiar en su casa. Esta se analiza en función de los dos grandes grupos, es decir quienes desertaron y quienes permanecieron. Solo se toma en cuenta el año de ingreso del 2019 al 2020, ya que da cuenta del impacto en los dos primeros años de la carrera en función de la educación de emergencia. De las personas que permanecieron más del 84.5 % contaba con la tecnología y conectividad para estudiar, el 6.4 tiene una posición neutral y el 9 % no cuenta con tecnología y conectividad. Por el contrario las personas que abandonaron, el 34 % cuenta con la tecnología, casi el 9 % es neutro y más del 56 % no cuenta con la misma. Si bien aún no es posible dar cuenta de la conectividad y la tecnología como factor de deserción es una hipótesis que se maneja, la conectividad y las tecnologías como factores de exclusión.

De igual modo, se tomaron algunos análisis realizados por estudiantes en correspondencia a cómo los afectó la pandemia. Se tomaron ambos grupos en conjunto y se dividió a las narrativas en positivas y negativas. Claramente, fue más dificultoso, encontrar razones negativas o positivas en quienes habían abandonado, excepto que el abandono se produjera en el período 2020-2021. En cuanto a lo positivo acerca de la pandemia aparecen presentadas en la **tabla 1** dos cuestiones, por un lado un entorno familiar que ayuda y colabora con la educación de emergencia y, por otro lado, la flexibilidad que adoptó la cursada para no tener que trasladarse. Las cuestiones positivas tienen que ver, en general, con personas que se encontraban cursando las carreras o que de hecho retomaron en pandemia. Parece evidente que contar con cierta contención, fue indispensable para sobrellevar la situación. El confinamiento trajo grandes cambios a nivel familiar, las dinámicas de movimiento internas se modificaron, los estados de ánimo se exacerbaron. Tener el *habitus* (Bourdieu y Passeron, 1981) de rutina, constancia, perseverancia, tolerancia a la frustración, objetivos claros, fue necesario para poder estudiar en pandemia. Estas adjetivaciones aparecen como parte de las capacidades individuales de los estudiantes, constituyendo una *falacia del mérito*.

Matriz de análisis de la educación de emergencia, como positiva desde las biografías narrativas de los estudiantes.

1. **Narrativas de los estudiantes**
   - *a*) También el entorno de la casa. Mi familia entiende que si estoy cursando no tienen que molestarme. El otro día que estábamos en el examen y un compañero tuvo que apagar el micrófono porque el padre estaba gritando por un partido de fútbol diciendo que su papá no tenía idea de qué significaba ir a la universidad (Juan, 24 años, cursante).
   - *b*) Cursé todo el tiempo en la pandemia… Una de las razones principales [para permanecer] es tener los materiales al alcance, cuestiones de conectividad, un dispositivo para conectarte, tener un ambiente y una familia mínimamente funcional que pueda comprender la situación en la que estamos pasando (Facundo, 22 años, cursante).
   - *c*) … en mi caso quería agregar que flexibilizar la cursada ha sido fantástico porque yo no estoy en la ciudad de Buenos Aires y tenía que ir a rendir libre creía que era

muy difícil. Eso a mí me pone un poco mejor, que la UBA flexibilice la cursada manera virtual está todo muy nuevo (Alejandro, 35 años, cursante).

2. **Significados analizados**
   a) La cuestión del capital social en relación con las familias y los entornos que ayudan a estar horas conectados y estudiando solos en sus casas parece ser un factor que favorece ante la educación de emergencia.
   b) La flexibilización adoptada en ligazón con los exámenes, al realizarlos de manera virtual permitió que muchas personas que no estaban en CABA o en AMBA pudieran igualmente cursar y rendir adecuadamente.
3. **Análisis de relaciones**
   a) Las dos cuestiones positivas que se rescatan del momento de ASPO, son el entorno familiar que ayuda y acompaña en el estudio, como la flexibilización de la cursada como medida tomada por la organización.

Dentro de la visión negativa que presentaron los estudiantes, se pueden mencionar tres elementos; la falta de tecnología, de dictado de clases sincrónico y la desmotivación. Tal como pueden verse en la **tabla 2**. La falta de tecnología o conectividad para poder estudiar, tenía que ver con algún tipo de discapacidad o por la falta de dispositivos en relación con las obligaciones familiares. Respecto a la falta de clases sincrónicas, esto no ha sido una cuestión generalizada, pero evidentemente ha sucedido durante la educación de emergencia, mermando la posibilidad de intercambio de dudas. En la investigación no se ha tomado como foco de estudio el quehacer docente, sin embargo, es imprescindible a futuro estudiar el impacto en esa población. Los docentes debieron no sólo modificar el modo en que dictaban clases, sino sumergirse en una serie de herramientas tecnológicas para ejercer su labor.

La cuestión anímica, mencionada por los estudiantes, de desmotivación por la soledad para ser uno de los grandes problemas para dejar los estudios, que se sea con costoso anímicamente hablando, ya sea por la imposibilidad de relacionarse con otros como por la desmotivación de los docentes para dictar clases en algunos casos. A ello se le suma el abandono por problemas de discapacidad en la conexión a clases o la lectura de los textos digitales.

Matriz de análisis de la educación de emergencia, como negativa desde las biografías narrativas de los estudiantes.

1. **Narrativas de los estudiantes**
   a) … una vez que empezó la cursada la cuestión anímica fue para mí muy importante. Hablé con varios amigos que están estudiando y en algún momento estábamos como hartos de estábamos de estar encerrados y conectarse todo el tiempo en una computadora cansa, entonces la gente se tomaba un tiempo sabático y ya después no volvía (Facundo, 22 años, cursante).
   b) Yo estoy haciendo una segunda carrera… lo que me pasa es que la desmotivación… en la pandemia es mucho peor… es la desmotivación que tienen los profesores para dar clases como subir de clases grabadas (Nicolás 26 años, recibido).
   c) la pandemia complica… se necesita un profesor que explique frente a frente (Lorena, 40 años, abandonó).
2. **Significados analizados**
   a) Los problemas de motivación, en correspondencia con la soledad en la educación de emergencia han aparecido en gran medida, si bien no parece ser un factor de deserción algunos lo relacionan con abandonar por un tiempo.
   b) Algunas de las narrativas de los estudiantes
      1) este pedazo del word está todo desordenado
3. Una vez que empezó la cursada la cuestión anímica
   a) En cuanto a lo negativo, es la cuestión de la falta de tecnología o conectividad para poder estudiar, así como el no dictado de clases sincrónicas por parte del cuerpo docente.
   b) Sin embargo, la cuestión anímica de desmotivación por la soledad puede ser uno de los grandes problemas para dejar los estudios o que se haga con mucho más esfuerzo.

La educación de emergencia implicó una serie de cambios drásticos en las modalidades de cursadas de todos los niveles, sin embargo, fue la educación superior la que tardó más en volver a la presencialidad, de hecho la FCE, en 2022, sostiene una modalidad mixta para quienes así lo deseen. El desconcierto inicial de la pandemia, su factor sorpresa, fue una de las cuestiones mencionadas por los estudiantes. Por otro lado tener que reorganizar sus cursadas en relación con la conectividad, los dispositivos, así como los espacios físicos durante en ASPO también fueron nombrado como factores negativos.

4.3 Las acciones organizacionales: algunos impactos de la educación de emergencia

En anteriores publicaciones (Lorenzi, 2021) se ha presentado el análisis documental a partir de las medidas resolutivas efectuadas por la UBA ante la llegada de la pandemia COVID 19. El foco fue relevar y examinar específicamente las acciones organizacionales para verificar si tuvieron una tendencia reactiva, preventiva o propedéutica. Para ello se utilizó el análisis documental como técnica de procesamiento de los datos provienientes de todos los documentos resolutivos publicados por la Universidad. También se realizó un relevamiento de las medidas adoptadas por la FCE y el CBC. Las resoluciones que se analizaron son las vinculadas al ámbito académico en particular, pues existieron medidas financieras, convenios, de funcionamiento general, entre otras, que no se han tenido en cuenta (Haddad y Lorenzi, 2021).

La hipótesis que se trabajó fue que algunas de las medidas que se dispusieron funcionaron reactivamente a la situación, mientras que otras previeron situaciones futuras para incluir a los estudiantes dentro del sistema educativo universitario. La Universidad debió poner a disposición una serie de recursos y actividades en el marco de la emergencia para priorizar la permanencia de los estudiantes en sus trayectos educativos.

La FCE, respecto de las resoluciones de la Universidad, se encontró a la vanguardia de las medidas anticipatorias. En primera instancia porque contaba con herramientas previas a la pandemia para paliar la situación y rápidamente pudo cambiar su sistema de dictado de clases presenciales a clases virtuales. Por supuesto no sin el trabajo de la gestión y de los docentes, como también de los estudiantes que se adaptaron a la situación a ritmo acelerado. Por otro lado, la Facultad los viene desarrollando desde hace al menos diez años las gestiones de sistemas de apoyo virtual. Este se mantuvo durante los años 2020 y 2021, en el 2021 se implementaron algunos exámenes presenciales y para el 2022 los docentes pudieron optar por brindar parte de sus clases de modo virtual.

Teniendo en cuenta las narrativas de los gestores es posible mencionar algunos datos más, por ejemplo la creación de la acción «la previa de la UBA», programa que implicó el desarrollo virtual de la enseñanza del manejo del campus, y una serie de clases de apoyo por medio de tutores pares por medios virtuales masivos. Según

los gestores es una acción que «vino para quedarse». Asimismo, se digitalizaron una serie de folleterías y se fortalecieron las redes sociales como canales de comunicación, tal como plantea una de las autoridades de la FCE, conformando un vínculo más cercano con los docentes, como mencionan las autoridades del gremio. Uno de los datos que brindan autoridades de la FCE es que aumentó la cantidad de materias que cada estudiante cursaba en promedio. Sin embargo, las autoridades del CBC plantean el primer cuatrimestre 2020 como un momento sumamente especial, en función de lo que sucedía estadísticamente en cuatrimestres anteriores, ya que por su alargamiento y cambios muchos estudiantes no comenzaron a cursar. Estos números recién se están restableciendo en el 2021 y se han normalizado para el 2022.

4.4 Discusión teórica

La tensión constante que se da en el nivel superior entre la excelencia y la calidad educativa versus la inclusión de poblaciones más vulnerables da cuenta de una mirada crítica, reflexiva y ética de la situación. esto se pronunció en la educación de emergencia. En relación con la cantidad de jóvenes que tiene Argentina, un informe publicado en enero 2022 dice que: «En el primer decil se concentran un 11.2 % versus un 5.3 por ciento en el decil más alto. A partir del decil 4 se observa una disminución en la proporción de población joven» (Argentinos por la educación, pág. 4). Esto implica una mayor concentración de jóvenes en los deciles más bajos que en los deciles más altos, lo que da una mayor proporcionalidad. Luego afirma que solo dos de cada diez jóvenes de los deciles más bajos cursan estudios superiores.

En Argentina, la educación ha tomado un papel protagónico en los últimos sesenta años. El fenómeno de masificación del acceso a la educación, así como el desarrollo de los sistemas de información, las exigencias y mejoras de habilidades en el mercado laboral y la cultura de masas, han sido parte de las razones de este protagonismo. Algunos autores denominan este periodo como sociedad del conocimiento (Drucker, 1969; Castells, 1997), sociedad de la información (Machlup, 1971; Bell, 1976; Porat, 1977; Masuda, 1984; Castells, 1997) e incluso sociedad de la educación (Pérez Lindo, 2010).

Se le demanda al sistema educativo exigencias que no necesariamente puede brindar. La educación implica una visión política, social y cultural. La expectativa sobre los resultados de la educación, en rigor, depende de estructuras económicas, de políticas sociales, de procesos culturales o de actitudes éticas de los individuos. No siempre es posible, con el mismo sistema educativo, resolver todos los problemas que se le solicitan. Pues este, como todo sistema, no deja de ser burocrático, necesitado de técnicas y teorías administrativas, gerenciales y organizacionales que deslinden las responsabilidades que no son parte de él y modifiquen y mejoren lo que sí es parte de su ámbito de influencia.

La masificación de la educación en la región da cuenta de altas tasas de escolarización en el nivel primario y un incremento significativo en el nivel medio. Sin embargo, el crecimiento de las tasas de graduación en el nivel superior, en relación con las tasas de ingreso, aún muestran grandes inequidades (Rama, 2006). Como se mencionó anteriormente, las poblaciones de los deciles más bajos tienen menor probabilidad de ingresar al sistema de educación superior. Se ha comentado anteriormente que las pequeñas desigualdades de origen, incluso en el sistema educación primaria, se multiplican cuando se llega al nivel superior. De algún modo el sistema educativo se vuelve el engranaje encargado de seleccionar a las personas, y lo hace a lo largo de los trayectos educativos, de modo tal que el sistema no es responsable de las exclusiones sino la falta de esfuerzos y capacidades individuales (Dubet, 2011).

El sistema educativo no hace más que reproducir el sistema social vigente ante la lógica de la igualdad de oportunidades. La igualdad de oportunidades avala la ficción de que generación a generación es posible barajar nuevamente las igualdades. Es una ficción en tanto y cuanto es imposible borrar los efectos de las desigualdades de origen, borrar los efectos del tránsito de cada decil por un sistema educativo. La igualdad de oportunidades supone que la selección de los estudiantes se haga lo más tarde posible. Es por eso que, en el nivel superior, las brechas entre quienes más tienen y menos tienen son tan visibles en el ingreso. A esta altura, parece evidente que el acceso irrestricto y gratuito al nivel superior no anula, de ningún modo, las desigualdades de origen vinculadas al nacimiento, a la cultura y al tránsito por el sistema educativo. Sin embargo, la igualdad de oportunidades funciona como justificación razonable del *statu quo*: «A pesar de que la igualdad de oportuni-

dades es, en principio, profundamente individualista y que apela a la autonomía y a la libertad de cada uno, el hecho de definirse como víctima lleva a identificarse con un colectivo» (Dubet, 2011, pág. 78).

La igualdad de oportunidades arma una ficción y redunda en apoyar la idea de la responsabilidad individual, la interiorización de una dominación legítima, el aval de la violencia simbólica. La entrada en la cultura necesariamente implica un malestar. Implica renunciar a ciertas pasiones individuales en pos de una sociedad. Sin embargo, parece ser que algunos individuos deben renunciar a posiciones sociales que no le pertenecen, lo que beneficia y avala las diferencias redistributivas. Bourdieu y Passeron (2003, pág. 84) dicen «estudiar no es crear, si no crearse, no es crear una cultura, menos aún crear una nueva cultura, es crearse en el mejor de los casos como creador de cultura o, en la mayoría de los casos, como usuario o transmisor experto de una cultura creada por otros, es decir como docente o como especialista».

Las preguntas entonces son quiénes son nuestros estudiantes y qué queremos hacer con ellos. Es preguntarse si la universidad está dispuesta a instalar una reflexión en relación con su propia cultura. Preguntarse si es posible crear o crearse de modo distinto en las aulas. Resulta muy complejo para una organización tan antigua revisar sus bases de acción y formación. Analizar a fondo las acciones organizacionales, así como la cultura de la misma implica volver a revisar para qué educamos, cuál es la función de la universidad, cómo solucionar la tensión entre la calidad y excelencia versus la inclusión social.

4.5 Cierre

Si bien es apresurado sacar conclusiones es posible pensar en un futuro estudio de este fenómeno que mida su impacto en la deserción, el cual también tendrá sus consecuencias referentes a la educación de emergencia dictada en el nivel medio durante el ASPO. Como primeras aproximaciones pueden mencionarse como positivos de la educación de emergencia el ahorro de tiempo y dinero para estudiar, así como la flexibilidad de la cursada y las evaluaciones para que las mismas pudieran realizarse de modo virtual. Esta flexibilidad será analizada luego como parte de las acciones propedéuticas en cuanto a la pandemia.

Por otro lado, y teniendo en cuenta el contexto de la educación de emergencia se presentaron las acciones que tomó la UBA, el CBC y la FCE para poder continuar con su labor educativa mientras regía el ASPO. El análisis documental realizado muestra algunas medidas de corte reactivo pero muchas de ellas anticipatorias, si bien no cumplen con todas las características para ser denominadas propedéuticas inclusivas, algunas de ellas han sido valiosas para brindar respuestas rápidas a la comunidad académica.

CAPÍTULO 5

La experiencia del CEGEPyN en los barrios vulnerables de CABA y su potencial para el establecimiento de procesos de desarrollo económico, cultural y social en clave de desafíos para las políticas públicas en el contexto de pospandemia (COVID-19)

MARIANO ARIEL ANCONETANI* y VICTORIA VILLALOBO**

5.1 Introducción

Los cambios sociales, económicos y demográficos a partir de las últimas décadas del siglo XX han generado crecientes y diversas demandas y necesidades en relación a la gestión de las finanzas personales y los pequeños negocios que han sido consideradas por organizaciones como el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y por diversas experiencias desarrolladas en países de América Latina.

Al situar el abordaje en América Latina y el Caribe, amplios segmentos poblacionales fueron quedando excluidos del mercado de

* Licenciado en Comunicación Social, UNQ. Doctorando de la Universidad de Buenos Aires, Área Ciencias Económicas. Subárea Administración Pública, FCE, UBA. Profesor adjunto de Sociología de la Organización, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.

** Licenciada en Administración de la Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Docente de Sociología, Ciclo Básico Común, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.

trabajo. A su vez, el mercado laboral tendió hacia la precarización del empleo y el aumento del trabajo informal, que incidió especialmente sobre los sectores más vulnerables, acentuando los procesos de exclusión económica y social e incrementando los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC). Esta situación social se refleja en zonas de alta concentración demográfica, tales como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En este marco, diversos estudios han resaltado los desafíos para las políticas públicas en relación a la necesidad de diseñar mecanismos que les permitan a las familias, a las micro y pequeñas empresas y a las organizaciones de la sociedad civil hacer un uso eficiente de los servicios financieros abordando la problemática de la capacitación en la adecuada utilización de los mismos.

En este trabajo se analiza la experiencia del Centro de Estudios y Gestión de la Economía Personal y Negocios (CEGEPyN), perteneciente a la Secretaría de Extensión Universitaria, Bienestar Estudiantil y Desarrollo Sustentable de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Comprendiendo a las Finanzas Personales desde un punto de vista amplio y dinámico, el CEGEPyN participa dentro del programa «UBA en Acción» realizando actividades de asesoramiento gratuito en finanzas personales en barrios vulnerables de CABA con la participación de estudiantes avanzados, graduados y docentes de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA).

El camino que se propone para analizar esta experiencia y su potencial para el establecimiento de procesos de desarrollo económico, cultural y social en clave de desafíos para las políticas públicas en el contexto de pospandemia (COVID-19) es a través del análisis del «estudio de casos» que utiliza el Centro a partir de una estrategia vinculada con el modelo aprendizaje-servicio solidario (AYSS) en tanto metodología particular de interacción entre la universidad y la sociedad.

5.2 Las finanzas personales y los pequeños negocios como campo de análisis

Los cambios políticos, económicos y sociales a partir de las últimas tres décadas del siglo XX han generado crecientes y diversas demandas y necesidades en relación a la gestión de las finanzas

personales y los pequeños negocios que han sido consideradas por organizaciones a nivel internacional.[1]

Tal como destaca Wehle (1998), hacia fines del siglo XX en los países europeos ha aumentado el proceso de precarización laboral y el número de desempleados no ha cesado de crecer y a ello se suma un aumento en la esperanza de vida de la población. Asimismo, las restricciones de la política económica, la precarización laboral, la disminución de salarios, los recortes en la seguridad social han tenido diferentes consecuencias sobre la población, afectando particularmente a los sectores más vulnerables (Wehle, 1998).

Según Rosanvallon (2007), a partir de 1970 se configura un nuevo modo de concebir la gestión social de la desocupación a partir del nuevo sistema de protección social, conocido bajo el paradigma de activación, que se basa en una nueva forma de gestionar los riesgos sociales en un contexto de descrédito de las políticas keynesianas de sostenimiento de la demanda y del intervencionismo estatal. Este período se caracteriza por la desarticulación de las protecciones sociales vinculadas al trabajo asalariado formal, lo que se ve reflejado en un incremento de la desprotección de los riesgos clásicos (enfermedad, accidente, desempleo, etcétera) y un cambio en la gestión social de los problemas del empleo (Rosanvallon 2007)(Brown, 2017).

De esta manera, pasa a sustituirse la lógica de indemnización pasiva de los riesgos sociales por una lógica contractual de incitación a la adopción de conductas activas de reducción de riesgos, y se introducen mecanismos de contrapartida para la obtención de prestaciones. Estos programas comenzaron a implementarse durante la década de 1980, en algunos casos promovidos y financiados por las Agencias Internacionales de Desarrollo, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Brown, 2017).

Como contrapartida del arribo de este nuevo paradigma, la economía informal ha crecido rápidamente en casi todos los puntos

[1] Organizaciones tales como el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Comité Económico y Social Europeo (órgano consultivo de la Unión Europea), la Comisión Nacional del Mercado de Valores, Centros de Educación Financiera universitarios, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y por diversas experiencias desarrolladas en países de América Latina.

del planeta (OIT, 2002). Dado el peso que ha tomado el crecimiento de éstas y otras situaciones vinculadas con procesos de exclusión social, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha destacado que la desigualdad de renta y de riqueza en Europa se encuentra creciendo de manera gradual desde 1970 en la Unión Europea (Dimitrov, 2017).[2]

Ante el crecimiento de la utilización de productos y servicios bancarios, Amezcua García y otros (2014) destacan cierto desconocimiento entre los individuos acerca de los derechos y obligaciones para con las instituciones bancarias y malos hábitos al contratar productos o servicios financieros. Debido a la creciente sofisticación de los productos y mercados financieros, los consumidores se enfrentan a un amplio abanico de opciones, con una gran variedad de instrumentos financieros complejos para ahorrar o financiarse. Por lo tanto, la tarea de administrar y distribuir los recursos financieros de los individuos y los hogares de forma adecuada es mucho más compleja, y los conocimientos necesarios son mayores que en generaciones anteriores (Maté y Yébenes, 2011)

En particular, la falta de planificación observada por parte de los individuos en relación al momento de su jubilación también ha suscitado una especial atención hacia cuestiones relacionadas con el impacto de la reducción de las coberturas públicas de pensiones y con el aumento de la esperanza de vida (Maté y Yébenes, 2011).

El Banco Mundial (2008) ya ha señalado que las sociedades en envejecimiento representaban alrededor del 70 % del PIB mundial hacia el 2008, y como consecuencia del marcado aumento de la longevidad es indudable que esta tendencia obligará a muchos países, tanto desarrollados como en desarrollo, a modificar sus sistemas de pensiones y de seguridad social, así como a revisar sus expectativas en materia de jubilación (Maté y Yébenes, 2011).

Tal como se sostiene en un trabajo conjunto de la OCDE y la CEPAL (2012), existe una cobertura insuficiente en la protección del empleo como en el sistema de pensiones. Las contribuciones sociales percibidas se vieron reducidas en el marco de la puesta en

[2] Otro aspecto importante que genera preocupación para el CESE es la falta de diversificación de la riqueza ante el hecho de que más del 50 % de la riqueza de Gran Bretaña y Francia esté invertida en vivienda (Dimitrov, 2017).

marcha de los sistemas de pensiones privados y de la informalidad laboral.

5.3 Las finanzas personales y los pequeños negocios en América Latina en el contexto de pospandemia (COVID-19): desafíos para las políticas públicas y el rol de las universidades

Al situar el abordaje en América Latina y el Caribe, un estudio publicado en 2010 por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sostiene que América Latina y el Caribe sigue siendo la región más desigual del mundo. Esto se refleja en varios indicadores como el ingreso per cápita, el acceso a la infraestructura y los servicios básicos y, en general, en los componentes del índice de desarrollo humano, que combina indicadores de esperanza de vida, logros educativos e ingreso (PNUD, 2010).

En esta región, amplios segmentos poblacionales fueron quedando excluidos del mercado de trabajo. A su vez, el mercado laboral tendió hacia la precarización del empleo y el aumento del trabajo informal, que incidió especialmente sobre los sectores más vulnerables, acentuando los procesos de exclusión económica y social.

Para el caso de América Latina, la contribución principal de los puestos informales se concentra fundamentalmente en microempresas y trabajo por cuenta propia (Tokman, 2006). Asimismo, se ha profundizado la brecha por parte de los sistemas de protección social en cuanto a los derechos y obligaciones relativas al trabajo independiente y asalariado.

Como destacan Beccaria y Maurizio (2010), los empleos informales no se encuentran incorporados a los sistemas obligatorios de previsión social que les garantizan un ingreso durante la vejez o aquellos que les permiten acceder a los seguros de salud. Una porción importante de la informalidad se concentra en este tipo de ocupación, especialmente entre los cuentapropistas (Cetrangolo y otros, 2014). Con relación a la cobertura de la seguridad social, en el caso de los trabajadores independientes (a través del monotributo), éstos pueden contribuir al sistema mediante el pago de una cuota voluntaria. Debe señalarse que el número de contribuyentes inscriptos en el Monotributo ha mostrado un sostenido crecimiento desde su introducción en 1998, incrementándose año tras año (Cetrangolo y otros, 2014).

Como una respuesta a las consecuencias de este proceso de profundización de las desigualdades a finales de la década de 1990, el desarrollo de las transferencias monetarias condicionadas (TMC), tenía por objeto reducir la pobreza extrema y garantizar las condiciones básicas de vida de los sectores más vulnerables de la población, a través de una transferencia de ingresos. De acuerdo con Maldonado y otros (2011) para este año existían en la región al menos diecisiete programas de TMC que cubrían a cerca de 27 millones de familias (111 millones de personas), cifra equivalente al 21 % de la población de la región.[3]

Según un informe de la OIT para Argentina, el contexto de crisis provocada por la pandemia del COVID-19 a partir de 2020 se estima que tendrá un fuerte impacto en el mercado de trabajo, que ya acusaba una situación de gran debilidad antes de esta emergencia sanitaria (Ernst y López Mourelo, 2020).

En este contexto, el impacto económico y social de la pandemia golpea fuertemente al mercado de trabajo y deja en una situación de muy baja o nula protección a un gran porcentaje de los trabajadores del país, en especial a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) y a los grupos más vulnerables, tales como las mujeres, los trabajadores informales, los trabajadores independientes y monotributistas. Dichos grupos intentaron ser alcanzados por un despliegue de políticas públicas de transferencias de ingresos en un contexto de emergencia (Ernst y López Mourelo, 2020).

Este conjunto de transformaciones en distintos países de América Latina ha generado crecientes y diversas demandas y necesidades en relación a la gestión de las finanzas personales y los

[3] Desde la perspectiva esgrimida por los organismos multilaterales, los programas de TMC han sido considerados como una importante manera de reducir la desigualdad, en especial en países en los que está muy elevada, como en los de América Latina (Banco Mundial, 2009). Los organismos multilaterales sostienen que uno de los principales fundamentos para su aplicación, se encuentra en la distinción que los mismos establecen con los programas sociales tradicionales. Mientras que estos últimos trabajaban en una perspectiva a corto plazo priorizando sus acciones en las consecuencias de la pobreza (Villatoro, 2005), los programas de TMC se basan en inversiones destinadas a acrecentar el capital humano de los hogares receptores y ayudar a los mismos a salir del círculo vicioso que transmite la pobreza de una generación a la siguiente (Banco Mundial, 2009).

pequeños negocios en clave de desafíos hacia las políticas públicas dentro del marco de una gobernanza democrática.[4]

Dicha gobernanza deja de lado la faceta puramente económica, para llenar de contenido político, al recuperar el rol de la participación democrática, la gestión pública abierta y una mayor incidencia de los ciudadanos (Gutiérrez, 2021).

Estos nuevos desafíos hacia las políticas públicas se vinculan con el debate que se profundiza desde los inicios del siglo XXI en relación al rol de las universidades en América Latina y el nuevo paradigma o modelo integrador que busca articular las mismas con otros actores dentro de un desarrollo local que se orienta en forma contextualizada a partir de las necesidades del territorio y sus problemáticas sociales (Tapia 2018).

Uno de los enfoques que se relacionan con este movimiento circular es el de Aprendizaje Servicio Solidario (AYSS).[5] Posicionado en una cultura del diálogo dentro de la universidad y entre la comunidad, dicho enfoque busca resolver los problemas y demandas de las comunidades específicas. Al hacer esto, las universidades trabajan con realidades complejas que se resisten a ser abordadas solo desde la mirada estrecha de una disciplina académica, permitiendo de esta manera abrirse a la interdisciplina aplicando los conocimientos a la resolución de problemas y necesidades concretas de la comunidad (Tapia 2018).

Tal como se observa en el cuadro 5.1, el enfoque de AYSS tiene tres ejes o dimensiones:

[4] Véase el concepto de «gobernanza democrática» en Canto Sáenz (2012). Tal como sostiene Gutierrez (2021), las grandes decepciones con que terminaron los procesos de reforma con las sucesivas crisis económicas regionales de finales de 1990 e inicios de los 2000, han replanteado el rol de globalización, las regulaciones, la vulnerabilidad externa, discutiendo los problemas de este nuevo tablero mundial y dando cuenta del advenimiento de la «gobernanza democrática».

[5] «El aprendizaje-servicio es una propuesta pedagógica innovadora que promueve actividades estudiantiles solidarias en las que los conocimientos se aplican a la resolución de problemáticas y necesidades concretas de la comunidad. Los proyectos de aprendizaje-servicio contribuyen simultáneamente al desarrollo local y a mejorar la calidad del aprendizaje académico, el desarrollo de competencias adecuadas para la inserción en el mundo del trabajo, la formación personal en valores, y para la participación ciudadana responsable» (Tapia 2018, pág. 18).

1. rol de la comunidad;
2. protagonismo estudiantil;
3. articulación intencionada de contenidos de aprendizaje.

A su vez, estos ejes se interrelacionan con tres etapas de los proyectos de intervención social, tales como la reflexión, el registro/sistematización y la evaluación (Tapia 2018).

	Modelo integrador de Aprendizaje Servicio Solidario (AYSS)		
Ejes	Rol de la comunidad	Protagonismo estudiantil	Articulación intencionada con los contenidos de aprendizaje
	Se busca atender en forma acotada y eficaces necesidades reales y sentidas con una comunidad, y no sólo para ella.	Forma de educación basada en la experiencia en la cual los estudiantes se comprometen a atender necesidades humanas y comunitarias.	Experiencias articuladas intencionadamente con los contenidos de aprendizaje, transformando a los mismos en significativos y situados con el objetivo de ofrecer soluciones concretas.
Etapas	Reflexión	Registro/Sistematización	Evaluación
	Procesos y actividades a través de los cuales los estudiantes y otros protagonistas del proyecto pueden pensar críticamente sus experiencias y apropiarse del sentido de las prácticas.	La sistematización permite a los estudiantes jerarquizar la información reunida, recuperar toda la riqueza del proyecto y aportar a la construcción colectiva de aprendizajes.	La evaluación procesual prestando atención a lo vivido, analiza aciertos y errores, considera si las acciones se van desarrollando de acuerdo con lo previsto.

Cuadro 5.1. Ejes y etapas del modelo integrador de Aprendizaje Servicio Solidario (AYSS). Fuente: elaboración propia a partir de los aportes de Tapia (2018).

5.4 La experiencia del CEGEPyN en el marco del programa «La UBA en Acción» (2019-2022)

Las crecientes y diversas demandas y necesidades en relación a la gestión de las finanzas personales y los pequeños negocios se reflejan particularmente en zonas de alta concentración demográfica, tales como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Una problemática que se presenta en este contexto, y particularmente en algunos barrios vulnerables de CABA, es la escasa o nula planificación respecto a la optimización de la relación ingresos-egresos

explicados en parte por la poca regularidad periódica de percibimiento de ingresos y por el débil acceso a adecuadas herramientas de financiación.

Buscando atender la problemática de la gestión de las finanzas personales y los pequeños negocios a partir la generación de espacios de investigación, gestión y aplicación de los conocimientos de las ciencias económicas en el territorio dando cuenta de las características particulares de los comportamientos personales, sociales, organizacionales y económicos, el Centro de Estudios y Gestión de la Economía Personal y Pequeños Negocios (CEGEPyN) nació en 2018 en el marco de la Secretaría de Extensión Universitaria, Bienestar Estudiantil y Desarrollo Sustentable de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

En la interacción virtuosa de los elementos constitutivos que el CEGEPyN promueve, desde el 2019 el centro formó parte de las actividades llevadas adelante por parte del programa UBA en Acción (SEUBE-UBA)[6] a partir del cual docentes y estudiantes avanzados de distintas unidades académicas realizaron tareas voluntarias en barrios vulnerables de la CABA.

En estas actividades de Extensión Universitaria se buscó como objetivo central la vinculación efectiva y concreta de los conocimientos universitarios con las problemáticas sociales que atraviesan la Sociedad en donde esa universidad se desenvuelve a partir del concepto de «universidad cívica» y bajo una mirada holística orientada hacia la excelencia académica, pero también hacia la inclusión social (Goddard *et al.*, 2016, en Lorenzi, 2021).

[6] UBA en Acción es un programa de acción comunitaria impulsado por la Secretaría de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil de la Universidad de Buenos Aires, que busca articular el trabajo de docentes, investigadores y estudiantes de la UBA a través de distintos proyectos y con equipos de trabajo de diversas facultades. Entre los proyectos dentro del Programa se cuenta con Atención Odontológica, Salud Visual, Detección de Riesgos Cardiovasculares, Nutrición y prevención de trastornos alimenticios, Taller de Prevención de Enfermedades de Transmisión Sexual, Charlas de Salud Bucal, Taller de RCP, Asesoramiento económico y jurídico, Apoyo escolar y acompañamiento educativo. El trabajo se realiza en el cordón sur de la Ciudad de Buenos Aires, con distintas organizaciones territoriales de los siguientes barrios: barrio Cildáñez (Parque Avellaneda), barrio Fátima (Villa Soldati), Barracas, Bajo Flores y Lugano, entre otros. https://www.uba.ar/noticia/20025.

Concretamente, desde el CEGEPyN se han realizado acercamientos al territorio en plazas y centros vecinales de barrios vulnerables de CABA para asesorar a las y los vecinos, pequeñas empresas, o micro negocios sobre problemáticas económicas y de negocios personales y laborales a fin de acercar orientación profesional que colabore con la resolución de problemáticas de finanzas personales y el desarrollo de emprendimientos. En cada barrio se ha instalado un espacio identificado como CEGEPyN donde los vecinos/as se pueden acercar para evacuar sus dudas sobre finanzas personales. Allí, los docentes, estudiantes voluntarios y graduados de la FCE colaboran en la atención y asesoramiento de demandas de la economía personal y pequeños negocios.

El asesoramiento técnico, supervisado por docentes, se sustenta en los distintos contenidos académicos que los voluntarios traen consigo que se refuerzan con un conjunto de capacitaciones previas a la salida al territorio que brinda el CEGEPyN.

5.4.1 Metodología de construcción de casos a partir de la experiencia del CEGEPyN y su potencial para el establecimiento de procesos de desarrollo económico, cultural y social en clave de desafíos para las políticas públicas en el contexto de pospandemia (COVID-19)

La metodología de construcción de casos que se presenta a continuación fue elaborada a partir de la experiencia del CEGEPyN desde 2019 hasta agosto de 2022 que contó con más de 500 vecinos/as de la Ciudad Autónoma de Buenos que se acercaron de manera espontánea a las mesas de asesoramiento que el Centro dispuso en el marco del Programa «UBA en Acción» en distintos barrios vulnerables de la zona sur y norte de CABA.[7]

[7] La mayoría de los barrios que formaron parte de la experiencia se ubican al sur de la ciudad de Buenos Aires: Ramón Carrillo y General Belgrano ubicados en Villa Lugano, Villa Soldati (comuna 8). Asimismo, también formaron parte de la experiencia otros barrios de la zona sur, tales como NHT Zavaleta (comuna 4) y el barrio Cildañez. También se contó con la participación de la comuna 7 a través de la villa 1-11-14 ubicada en el barrio de Flores y con el barrio Rodrigo Bueno, ubicado en el extremo sur de la Reserva Ecológica de Buenos Aires. Más hacia la zona norte de la Ciudad está Villa Fraga, también conocida como el playón de Chacarita (comuna 15), que también formó parte del Programa. Por último, el asesoramiento en finanzas personales y pequeños negocios también se realizó en el barrio

Los pasos de la metodología son tres y cada uno de ellos se relaciona con las etapas y ejes del modelo integrador de Aprendizaje Servicio Solidario (AYSS) vistos en el cuadro 5.1.

Tal como se observa en el itemizado de la página 50, los pasos de la metodología son:

1. capacitación de estudiantes en vinculación territorial (reflexión);
2. vinculación con el territorio (registro);
3. sistematización del caso y propuesta de resolución/seguimiento (sistematización y evaluación).

Teniendo en cuenta el paso uno, dos veces por año se realizan capacitaciones coordinadas por docentes del CEGEPyN destinadas a los estudiantes universitarios para comunicar la metodología de construcción de «casos» previamente a realizar la vinculación con el territorio. En estos encuentros se pone el acento en la cultura del diálogo a partir de la vinculación entre las tres misiones universitarias (docencia, investigación y extensión) y en la particular conexión que se busca entre el territorio y la extensión. Allí, los docentes del CEGEPYN explican cómo se realizarán las salidas a los barrios vulnerables en la búsqueda de generar un encuentro de la academia con el territorio, en los que se enseña en los barrios cómo manejar las finanzas de manera eficiente tanto del hogar como para pequeños emprendedores. En estas capacitaciones se brinda información y conocimiento a los voluntarios para que sepan cómo desenvolverse en dichas salidas generando un espacio de reflexión que permita conectar los contenidos formales de las materias con las experiencias en el terreno.

A continuación veremos la metodología de construcción de «casos» a partir de la experiencia del CEGEPyN en el marco del Programa «La UBA en Acción» (2019-2022) y relación con las etapas de los proyectos de AYSS. Fuente: elaboración propia en base a la experiencia del CEGEPyN en el marco del Programa «La UBA en Acción» (2019-2022) y las etapas de los proyectos de AYSS según Tapia (2018).

Padre Carlos Mugica (ex Villa 31), repartido entre la comuna 1 (donde se ubica todo el barrio Retiro) y la comuna 2 (donde se ubica el barrio Recoleta).

1. PASO: Capacitación de estudiantes en vinculación territorial (REFLEXIÓN)
   a) Encuentros de capacitación coordinados por docentes del CEGEPyN y destinados a los estudiantes universitarios para comunicar la metodología de construcción de «casos» previamente a realizar la vinculación con el territorio.
2. PASO: Vinculación con el territorio (REGISTRO)
   a) Entrevistas abiertas presenciales: Los estudiantes, con supervisión de los docentes, realizan entrevistas abiertas presenciales con los vecinos/as que se acercan espontáneamente al asesoramiento en finanzas personales y pequeños negocios.
   b) Completar ficha informativa y describir la demanda de finanzas personales: Los estudiantes llenarán una Ficha informativa con datos socio-económicos antes de iniciar el asesoramiento para conocer a la persona que estamos asesorando. El estudiante escucha atentamente la consulta del vecino/a y completa con la mayor precisión posible la demanda o consulta en relación a sus finanzas personales.
3. PASO: Sistematización del caso y propuesta de resolución/seguimiento (SISTEMATIZACIÓN Y EVALUACIÓN)
   a) Elaboración del Informe del caso: A partir de la información recolectada en el Paso 2, los estudiantes proceden a la elaboración del «Informe de caso» que tendrá como objetivo el registro de la/s consultas en finanzas y la manera de resolver las mismas, poniendo el acento en cada caso en particular.
   b) Propuesta de resolución: Los estudiantes redactan la demanda/consulta de finanzas personales. Proponen/recomiendan ciertos pasos para solucionar esa consulta (utilización de fuentes, registros y personas consultadas. Vínculo con contenidos curriculares).
   c) Evaluación/seguimiento: Evaluación de la Implementación de la propuesta. Seguimiento. Conclusiones/recomendaciones a partir del caso.

El segundo paso del diseño metodológico alude a la vinculación con el territorio y las tareas de registro. Los estudiantes realizan

entrevistas abiertas presenciales[8] con los vecinos/as que se acercan espontáneamente al asesoramiento en finanzas personales y pequeños negocios. Posteriormente, se procede a completar una ficha informativa con datos socioeconómicos antes de iniciar el asesoramiento para conocer a la persona que estamos asesorando. El estudiante escucha atentamente la consulta del vecino/a y completa con la mayor precisión posible la demanda en relación a sus finanzas personales.[9] Este paso se vincula con la etapa de registrar lo aprendido y actuado a lo largo de la experiencia en tanto insumo invalorable tanto para los procesos de reflexión como para la adecuada comunicación y evaluación del asesoramiento (Tapia 2018).

Finalmente, el tercer paso metodológico da cuenta de la sistematización del caso y la propuesta de resolución/seguimiento del mismo, tarea que se realiza luego del vínculo con el territorio y a partir de la conexión posterior de los estudiantes con los vecinos. En este último paso, los estudiantes proceden a la elaboración del «Informe de caso» que tendrá como objetivo el registro de la/s consultas en finanzas personales y la propuesta resolución de las mismas. En la propuesta de resolución deben aclararse las fuentes utilizadas, los registros y las personas consultadas, incorporando allí el material de estudio y los distintos contenidos curriculares abordados en las materias de las distintas carreras universitarias de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA).

De esta manera, el último paso metodológico culmina con la evaluación de la implementación de la propuesta, el posterior seguimiento y las conclusiones o recomendaciones a partir del caso.

[8] La metodología de asesoramiento fue a partir de entrevistas abiertas presenciales en el territorio durante 2019 y desde mediados de 2021 hasta agosto de 2022. No obstante, durante la ASPO y la DISPO (2020 hasta mediados de 2021) se mantuvo la misma modalidad de entrevista, pero a través de formato telefónico (*Cuadernos de Investigación*- CEGEPyN Serie n.°1, 2021).

[9] Las demandas de finanzas personales mayoritariamente registradas a partir de la experiencia del CEGEPyN desde 2019 hasta agosto de 2022 en el marco del programa UBA en Acción fueron las siguientes: monotributo, ayuda alimentaria, servicios sociales, Asignación Universal por Hijo (AUH), trámites de propiedades vivienda, jubilaciones y pensiones, seguro de desempleo, trámites en ARBA, ayuda escolar, trámite de DNI y garrafa social.

Merece destacarse el hecho de que cada uno de los pasos del diseño metodológico no sólo tiene conexiones con las etapas del modelo integrador de Aprendizaje Servicio Solidario (AYSS), sino también con los ejes: rol de la comunidad, protagonismo estudiantil y articulación intencionada de contenidos de aprendizaje.

Vemos cómo el tratamiento metodológico de la resolución de los casos a partir de la experiencia del CEGEPyN da cuenta del estudio de la toma de decisiones en relación a la gestión de las finanzas personales como un proceso sistémico donde se pone en juego no solamente el conocimiento técnico académico, sino también las características particulares, territoriales y culturales.

La metodología de construcción de casos busca un acercamiento hacia un modelo profesional que acentúa la necesidad de los estudiantes (y de las comunidades) de interactuar con la cultura y la realidad social (Naughton, 2008). En este marco situamos la metodología de construcción de casos a partir de la experiencia del CEGEPyN y su potencial para el establecimiento de procesos de desarrollo económico, cultural y social en clave de desafíos para las políticas públicas en el contexto de pospandemia (COVID-19).

5.5 Conclusiones

El presente trabajo permitió situar las crecientes y diversas demandas y necesidades en relación a la gestión de las finanzas personales y los pequeños negocios a partir de los cambios sociales, económicos y demográficos desde las últimas décadas del siglo XX. Al situar el abordaje en América Latina y el Caribe, hemos abordado el incremento de las desigualdades sociales y el crecimiento de los procesos de exclusión en el acceso a los servicios financieros y al mercado de trabajo, situación que incidió especialmente sobre los sectores más vulnerables.

En este contexto, abordamos en qué medida el impacto económico y social de la pandemia del COVID-19 golpeó fuertemente al mercado de trabajo y dejó en una situación de muy baja o nula protección a un gran porcentaje de los trabajadores del país, acentuando las diversas demandas y necesidades en relación a la gestión de las finanzas personales y los pequeños negocios en clave de desafíos hacia las políticas públicas dentro del marco de una gobernanza democrática que recupera el rol de la participación

democrática, la gestión pública abierta y una mayor incidencia de los ciudadanos (Gutiérrez, 2021).

Estos nuevos desafíos hacia las políticas públicas se vinculan con el debate que se profundiza desde los inicios del siglo XXI en relación al rol de las universidades en América Latina y el nuevo paradigma o modelo integrador que busca articular las mismas con otros actores dentro de un desarrollo local que se orienta en forma contextualizada a partir de las necesidades del territorio y sus problemáticas sociales.

A partir de este nuevo paradigma o modelo integrador, expresado bajo los aportes del enfoque integrador de Aprendizaje Servicio Solidario (AYSS) que plantea Tapia (2018), en este capítulo se describe la experiencia del Centro de Estudios y Gestión de la Economía Personal y Pequeños Negocios (CEGEPYN) de la Secretaría de Extensión Universitaria, FCE, UBA, en el marco del Programa «UBA en Acción», impulsado por la Secretaría de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil de la Universidad de Buenos Aires.

Partiendo de la descripción del diseño metodológico de la construcción de casos de la experiencia del CEGEPyN, se propuso una vinculación con el modelo integrador de Aprendizaje Servicio Solidario (AYSS) poniendo el acento en el rol de la comunidad, el protagonismo estudiantil y la articulación intencionada de contenidos de aprendizaje.

De esta forma, nos preguntamos en qué medida la experiencia del CEGEPyN en los barrios vulnerables de CABA se constituye en una herramienta potencial para el establecimiento de procesos de desarrollo económico, cultural y social en clave de desafíos para las políticas públicas en el contexto de pospandemia (COVID-19).

CAPÍTULO 6

Educación para la integración regional: de lo tradicional a lo digital

HUGO LILLI*

6.1 Introducción

La unidad subcontinental a la que Iberoamérica aspira desde hace años debe cimentarse en el respeto de las diversas multiplicidades existentes. Este esto referido a lo étnico, a lo cultural o a lo religioso. Pero en definitiva, somos todos hermanos de sangre, con un mismo sentir y como dice la copla zitarrosiana: «venimos de un mismo gajo, del árbol de nuestros sueños». El sueño de la patria grande fue acariciado por cientos de escritores, políticos, militares, educadores, filósofos y estrategas a través de varias generaciones.

Pero talvez la falla mayor que motivó la falta de concreción de esos ideales, haya sido la ausencia de políticas educativas que incluyeran en las currículas de las materias en todos los niveles de enseñanza, algo tan elemental como «cultura para la integración latinoamericana». Difícilmente puedan acordar eficientes y sensatos tratados de integración, dirigentes sin cultura integracionista apropiada. Y así pudieran éstos darle forma a algún tipo de confederación determinada, el escollo cultural lo presentarían los pueblos asociados, ya que en ellos reina aún el pensamiento cerrado de un nacionalismo hermético, lo cual atenta contra la armoniosa convivencia. Por lo tanto, la enseñanza del tipo chauvinista a todos los niveles, ha ayudado a crear prejuicios y estereotipos en especial en

* Instituto Ideario Artiguista (investigador externo).

relación a los países limítrofes. Prueba de ésto es que en casi todos los países iberoamericanos se ha enseñado la historia, la geografía y la formación ciudadana desde un punto de vista sectario y hasta discriminatorio. O sea que la educación hasta el momento no ha hecho más que levantar muros interfronterizos en vez de tender puentes. Separó en vez de unir. (Recondo, 2003)

El asunto es, pues, instalar en todos los claustros la idea de «la unidad en la diversidad». Esto significa concebir la necesaria unidad de América Latina respetando los múltiples aspectos culturales albergados en ella. Se trata de amalgamar y/o articular las distintas multiplicidades sin que una sobresalga sobre la otra. O sea, superar los límites nacionales integrando a cada país en una visión regional más amplia y compleja. ¡Ardua tarea si la hay! Pero esto solo es posible impartiendo y fortaleciendo día a día una educación adecuada para tal fin desde los niveles más bajos hasta los más altos. Y otro factor esencial para lograr la unidad armoniosa de Latinoamérica, es respetar el siguiente orden jerárquico: la cultura debe estar por encima de la política, y a su vez la política debe estar por encima de la economía (Torres, 2008).

Lamentablemente, hasta ahora casi todos los proyectos de integración regional han sido construidos desde una óptica economicista obviando de ese modo la necesaria dimensión social, cultural y educativa. Y además, los diferentes proyectos han sido centralizados y hegemónicos sin percibir las respectivas diferencias culturales y sin privilegiar la diversidad, condimento fundamental para lograr una confederación justa y completa. Nuestros pueblos son distintos, pero tienen una identidad común. Esto jamás debe perderse de vista.

6.2 Descripción breve de los intelectuales iberoamericanistas

Es, por lo tanto, un buen ejercicio intelectual rescatar algunos de los nombres de muchos pensadores lúcidos que dio nuestra América mestiza y en especial mencionar, además de sus brillantes ideas, sus obras literarias que no deberían faltar en ninguna biblioteca de nivel universitario y terciario de todos los centros educativos de este subcontinente.

El periodista y político venezolano Rómulo Betancourt Bello (1908-1981), férreo defensor de la unión latinoamericana publicó en 1969 *Hacia una América Latina democrática e integrada* y en 1978

América Latina: democracia e integración. El educador y político guatemalteco Juan Arévalo Bermejo (1904-1990) fue otro líder con visión integracionista. Sus obras más destacadas fueron *Fábula del tiburón y las sardinas: América latina estrangulada* en 1956 y *Antikomunismo en América Latina: radiografía del proceso hacia una nueva colonización* en 1959. Otro adalid de los ideales hispanoamericanos fue el poeta y periodista nicaragüense Rubén Darío (1867-1916) con obras ilustres como *Al libertador Bolívar* en 1881, *Canto épico a las glorias de Chile* en 1887 y *Canto a la Argentina y otros poemas* en 1914, entre otros. El escritor, historiador y político venezolano Rufino Blanco Fombona (1874-1944) también se destacó por su prédica integracionista en textos como *Evolución política y social de Hispanoamérica* en 1922. El cubano José Martí (1853-1895) fue escritor, periodista, filósofo y político, un verdadero templario de la libertad cuya principal obra de corte americanista fue *Nuestra América* en 1891. Otro notable educador, periodista e historiador fue el dominicano Pedro Henríquez Ureña (1884-1946), cuya conciencia continental se resume en su libro *Seis ensayos en busca de nuestra expresión* en 1928. El peruano José María Arguedas Altamirano (1911-1969), etnólogo, antropólogo y escritor llevó a cabo una vasta tarea concientizadora de nuestro americanismo, principalmente a través de su obra *Formación de una cultura nacional indoamericana* recopilación póstuma editada en 1972. Tampoco puede soslayarse la acción del humanista Alfonso Reyes Ochoa (1889-1959), escritor, dramaturgo y diplomático mexicano cuyas ideas iberoamericanas quedaron plasmadas en sus ensayos *Discurso por Virgilio* en 1933 y *Posición de América* en 1942. Otro ilustre intelectual fue el escritor y político uruguayo José Rodó Piñeiro (1971-1917), un militante de la causa sudamericana dejó su pensamiento expresado en su principal obra *Ariel* en 1900. No menos importante fue la lucha académica del sociólogo, filósofo y profesor puertoriqueño Eugenio María de Hostos (1839-1903) quine dejara su legado americanista en su ensayo *El día de América* en 1869. José Vasconcelos Calderón (1882-1959) fue un educador, abogado, periodista, político y escritor mexicano que también dejó su huella en el ser latinoamericano a través de sus libros *La raza cósmica* en 1925, *Indología* en 1926 y *Bolivarismo y Monroísmo* en 1934 (Recondo, 2003).

La lista de pensadores latinos es muy larga y continúa con los peruanos Raúl Haya de la Torre, Carlos Mariátegui, Antenor Orrego y Efraín González Luna, los uruguayos Alberto Methol Ferré,

Vivian Trías y Albeto Zum Felde, el venezolano Víctor Belaúnde, el ecuatoriano Benjamín Carrión, el cubano José Lezama Lima, el mexicano Leopoldo Zea, el chileno Jaime Eyzaguirre Gutiérrez, el nicaragüense Julio Ycaza Tigerino y los brasileños Joaquim Machado de Assís, Manoel Bonfim, Paulo Freire, José Veríssimo, Helio Jaguaribe y Eduardo Prado, por citar sólo algunos. No quedan, de ninguna manera, excluidos de esta importante nómina los conocidos literatos de fuerte raíz iberoamericana Pablo Neruda, Eduardo Galeano, Gabriela Mistral, Miguel Angel Asturias, Gabriel García Márquez y Octavio Paz Lozano (Iñiguez Piñeiro, 2006).

Desde luego que Argentina ha dado pruebas a lo largo del siglo XX de ser un país poseedor de excelentes recursos humanos en materia de pensamiento integracionista. Al efecto meramente enunciativo, he de nombrar a los más conocidos como Juan Bautista Alberdi, Domingo Faustino Sarmiento, Roque Sáenz Peña, Hipólito Yrigoyen y Juan Domingo Perón, y a otros cuyos nombres también deben ser tenidos en cuenta por haber aportado su cuota de latinoamericanismo: Jorge Abelardo Ramos, Saúl Taborda, Arturo Andrés Roig, Victor Massuh, Manuel Ugarte, Carlos Saavedra Lamas, José Ingenieros, Alfredo Palacios, Luis Dellepiane, Gabriel del Mazo, y Raúl Scalabrini Ortiz, entre otros.

Hago un pequeño apartado para otro argentino poco conocido cuya obra excelsa *El sueño de la patria grand* me ha servido extraordinariamente para elaborar este escrito. Me refiero al abogado, sociólogo, educador y diplomático de carrera Gregorio Recondo, quien siempre estuvo vinculado al diseño y la defensa de las políticas de integración regional ajenas a la filosofía meramente economicista. Fue agregado cultural en Roma y Madrid, consultor de la Unesco, ministro plenipotenciario en la ex Unión Soviética, miembro consultor del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales y profesor titular de la Universidad de Buenos Aires en carreras de grado y posgrado.

6.3 Espacios académicos generados para la educación integracionista

A nivel sudamericano y atendiendo justamente la dimensión cultural de los tratados, en el año 1970 se firmó en Bogotá, por iniciativa del ministro de educación colombiano Octavio Arizmendi Posada, el Convenio Andrés Bello que procura la integración edu-

cativa, científica, tecnológica y cultural de los países de la región. Esta organización de carácter intergubernamental, según lo señala su página Internet, «favorece el fortalecimiento de los procesos de integración y la configuración y desarrollo de un espacio cultural común. Busca generar consensos y cursos de acción en cultura, educación, ciencia y tecnología, con el propósito de que sus beneficios contribuyan a un desarrollo equitativo, sostenible y democrático de los países miembros». Actualmente, los países miembros son Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, España, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela. Argentina en proceso de adhesión. Este convenio a su vez dio origen a tres entidades especializadas en las áreas que aquel abarca. El Instituto Iberoamericano del Patrimonio Natural y Cultural, con sede en Ecuador, el Instituto Internacional de Integración, con sede en Bolivia y el Instituto de Transferencia de Tecnologías Apropiadas para Sectores Marginales, con sede en Perú.

La lista de entidades, instituciones y organismos tendientes a la integración cultural y educativa de Latinoamérica continúa con el Sistema Iberoamericano de Integración Cultural, la Fundación de la Universidad Latinoamericana y del Caribe para la Integración, el Parlamento Cultural del Mercosur (PARCUM), el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la Asociación de Universidades de América Latina y el Caribe para la Integración, la Universidad Andina y la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo y el Centro de Estudios Trasandinos y Latinoamericanos, la Fundación Getúlio Vargas, el Instituto Paraguayo para la Integración de América Latina, la Fundación Felipe Herrera, el Instituto de Altos Estudios de América Latina Simón Bolívar y el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, entre otros. Algunos de estos nobles proyectos están aún en fase preliminar pero en su mayoría están deliberadamente consolidados.

Mención aparte merece el Corredor de las Ideas, espacio cultural y educativo fundado en la ciudad uruguaya de Maldonado en el año 1998. Este grupo académico reúne a profesores e investigadores de quince universidades del cono sur. La idea de estos estudiosos es pensar la integración a partir de los principios de democracia, identidad cultural y derechos humanos. Esta red de intelectuales se reúne anualmente en distintas ciudades de Chile, Brasil, Argentina,

Paraguay y Uruguay para discutir los temas que hacen al devenir cultural y educativo de la región.

6.4 El cambio en el mundo educativo

La educación de antaño, obligaba a profesores y estudiantes a formarse leyendo libros en formato papel, que casi nunca eran gratuitos, salvo que las consultas se hicieran en las bibliotecas, donde por lo general no habían tantos ejemplares disponibles. El anacronismo pedagógico de esas épocas consistía en que los estudiantes registraban o copiaban las palabras del profesor, un supuesto erudito, para luego reproducirlas de memoria en los distintos exámenes. Cuanto más fidedigna era esa reproducción de conocimientos, mejor era la calificación. Los alumnos casi nunca cuestionaban nada, y validaban -sin más ni menos- los conceptos vertidos por sus profesores. Con el correr del tiempo se transformaban en ciudadanos acríticos, obedientes de las normas establecidas. Casualmente, los valores sociales que se deberían fomentar en las escuelas, institutos y universidades para formar ciudadanos de excelencia, tendrían que ir en la dirección exactamente contraria. Los habitantes del mundo globalizado actual tienen ya no el deber, sino la obligación de ser ciudadanos muy críticos con la información que reciben.

El advenimiento de internet (la World Wide Web ó www), abrió y cambió el panorama educativo de una manera anteriormente impensable, transformándose en una herramienta tecnológica fundamental, potente y útil para beneficio común de toda la humanidad. Inicialmente, los ordenadores eran caros y la conectividad bastante restringida. Pero en pocos años, los precios bajaron y se tornaron accesibles, y la conexión a la red mundial se extendió enormemente por todo el orbe. Apareció la gran enciclopedia mundial llamada Wikipedia, muchísimos libros se pasaron al formato digital y fundamentalmente los centros educativos del mundo entero pusieron a disposición de cualquier estudiante, apuntes sobre las más distintas asignaturas. (Escontrela Mao, 2004)

Todo ello dio lugar a una nueva concepción pedagógica, ya que los alumnos –en tanto usuarios de esa poderosa herramienta informática– ya no solo pueden consumir información sino que también pueden producir contenidos con recursos mínimos. Los estudiantes, dicho de otra manera, han pasado a tener un papel extremadamente dinámico dando a conocer su propia voz, sus

ideas y sus obras en la red y principalmente, a relacionarse con otros usuarios de cualquier parte del mundo. Obviamente que la irrupción de Internet en la sociedad educativa permitió también una mejor cualificación de los docentes, lo cual potenció todo el sistema educativo en su conjunto. El cambio de paradigma fue el siguiente, en líneas generales: mientras que el antiguo profesor tradicional exigía silencio, obediencia y atención, a la vez que brindaba la información predigerida, el moderno fomenta el debate y la iniciativa ayudando a los estudiantes a encontrar, seleccionar, a identificar las fuentes de información confiables. O sea que el docente da protagonismo al estudiante, promueve la participación de cada uno de ellos y premia el trabajo en equipo, además de la capacidad de debatir y solucionar conflictos racionalmente y en conjunto.

Con toda esa reconstrucción del saber y del aprendizaje, en definitiva, los centros de estudio acaban formando ciudadanos responsables, activos, con iniciativa propia y con sentido sumamente crítico. Algo que la persona aprende en su niñez-adolescencia-juventud y que le terminará sirviendo para el resto de su vida. Naturalmente, que toda esa práctica pedagógica moderna no debe dejar de lado la escritura caligráfica ni la lectura de libros en formato papel. Ambas sanas costumbres deben ser rescatadas de la antigua enseñanza. Y si bien plataformas actuales para realizar videoconferencias como Zoom, Jitsi Meet o Google Meet, entre otras, sirven para acortar distancias, ellas no pretenden demoler la idea de la socialización presencial entre estudiantes y profesores. Siempre será, desde un punto de vista sociológico, muchísimo mejor el contacto personal que el contacto distante y despersonalizado (Fernández Fernández, 2007).

6.5 Infraestructura necesaria: equipo técnico, conexión a internet y software libre

Por muy motivados y preparados que estén los profesores y estudiantes para realizar su trabajo en equipo y de modo innovador, si no tienen las herramientas necesarias y adecuadas, la iniciativa se verá obviamente frustrada a corto plazo. Las instituciones deben contar con un equipo profesional/técnico que supervise y solucione los problemas técnicos en tiempo y forma. Sin ello, la tecnología acaba fallando mas temprano que tarde. Debe haber una buena

conexión a internet, puesto que si ello no es así, las computadoras personales se transformarían en un avión sin alas en lo que a su uso pedagógico se refiere. Los ordenadores y su calidad son el tercer elemento vital que asegura la infraestructura para este tipo de metodologías con el apoyo de las nuevas tecnologías de la información y comunicación. Muchos gobiernos están invirtiendo en la compra y distribución gratuita de netbooks, que con el tiempo han demostrado ser una herramienta deficiente, por su capacidad de almacenamiento y velocidad de procesamiento de información. Por casi el mismo precio, podría invertirse en PC´s de escritorio con pantallas más grandes y muchísima más potencia y rendimiento. Finalmente, un concepto relevante cuando se aborda el tema de la infraestructura tecnológica de un centro educativo público –en algunos casos, privados también– es la tenencia de software libre entendiendo la importancia del mismo y teniendo en cuenta lo que significa «libre». No es lo mismo libre, que gratuito. Es cierto que la mayoría del software libre es gratuito, pero no siempre es así. De hecho vender software libre es absolutamente lícito y legal. Un ejemplo claro de esa afirmación, es que el sistema operativo LINUX entra en la categoría de software libre, sin embargo hay que pagar para poder obtenerlo. El software libre se organiza en forma comunitaria, inclusiva y colaborativa, donde voluntarios del mundo entero contribuyen con distintas partes del programa, pruebas de software, etc. Algo realmente formidable (Rojas, 2020).

6.6 La parte oscura de las nuevas tecnologías

Ya que en este congreso se aborda como temas centrales las nuevas amenazas del siglo XXI, entre ellas la seguridad humana; es menester señalar los peligros potenciales que encierra la Web. No todo el uso que se hace de ella es bueno, ni todo lo que se publica en ella es válido, ni mucho menos legítimo. Ahí está la clave de por qué los alumnos –y ciudadanos en general– deben saber discernir entre lo bueno y lo malo, lo útil y lo desechable, lo verdadero y lo falso. Desafortunadamente, al haber sido internet inventada y perfeccionada por las potencias dominantes, era obvio pensar que más temprano que tarde, la misma iba a ser controlada furibundamente, máxime desde la pandemia del 2020 en adelante. Otro dato no menor, es el hecho de que también iba a ocurrir pronto algo inevitable por parte de los mismos usuarios: *ciberbullyin*,



Figura 6.1. Fuente: flickr-Karapolanco. Arbol-TIC. El nuevo árbol de la comunicación.

phishing, *grooming*, suplantación de identidad, ciberadicción, vulneración de los derechos de autor, recepción de mensajes basura –más conocidos como *spam*–, compras inducidas por publicidad abusiva, etcétera. Ante lo segundo, la única solución es acudir a la justicia haciendo las correspondientes denuncias en el área delitos informáticos. Ante lo primero, las soluciones no son tan obvias. Superestructuras informáticas como Alphabet, Amazon, Yahoo, Apple, Microsoft, Meta y otras, muchas veces operan mancomunadamente violando la intimidad de los usuarios y a la vez controlándolos de maneras solapadas, sin éstos tener la posibilidad de quejarse, o bien quejándose sin recibir respuesta favorable ninguna, mismo que pasen meses esperando. Y otro dato preocupante, surgido principalmente en 2020, son los famosos *fact-checkers* o verificadores de datos, frecuentemente usados por redes sociales como Facebook o Twitter, en donde algoritmos –programados ex profeso– detectan información que suponen falsa, y la suprimen, a la vez que aperciben al usuario que la publicó. Ante la segunda o tercera reincidencia, el usuario es bloqueado por un mes o más. Si luego de ese tiempo, al volver la persona a la red social,

sigue publicando información supuestamente falsa, se lo da de baja definitivamente, so pretexto de «violar las reglas comunitarias». Reglas impuestas por las mismas empresas dueñas de las redes sociales, claro está (Fernández Fernández, 2007).

6.7 Conclusiones

En algún momento de nuestra historia iberoamericana, los imperialismos de turno intentaron devastar nuestras identidades nacionales, y porque no regionales también. Incluso llegaron al extremo de tratar de adulterar nuestro sentido histórico de la realidad vivida. Por suerte los intelectuales latinos supieron reconstruir ambas cosas. Resulta imperioso entonces seguir construyendo puentes culturales en aras de transitar el camino que nos llevará, llegada la hora, a ser nosotros mismos unidos en la diversidad.

Debemos vacunarnos contra el «no se puede» y enfrentar soberanamente nuestro destino reivindicando nuestra identidad latinoamericana. El meridiano cultural dejó de ser, por suerte, Madrid, Roma o París. Somos nosotros mismos los rectores de nuestra cultura, desde la cual debe partir la idea de integración e ir esparciéndose hacia los demás sustratos. De no ser así, estamos condenados al fracaso.

Hoy en día contamos con herramientas informáticas antiguamente impensables. Ello ha sido un salto cuanti y cualitativo enorme: velocidad en las comunicaciones, acceso a múltiples contenidos, masificación del conocimiento, interacción con grupos de intereses comunes, etc. Es entonces menester aprovechar esa ventaja tecnológica a los efectos educativos/culturales.

En definitiva, se ha hecho y se hace bastante por defender la identidad cultural latinoamericana pero nunca ha sido ni es demasiado. Hay mucho camino aún por recorrer aún. Con voluntad, ingenio y audacia podremos lograr la tan ansiada Patria Grande Iberoamericana pues recurso humano de excelencia es lo que nos sobra. Un resplandor ya se avizora en el horizonte…. ¡manos a la obra!

CAPÍTULO 7

Narrativas de la intolerancia en medios digitales en el contexto político argentino de la pospandemia. Un mapeo de expresiones desde el giro libertario

MARÍA ALANIZ[*] Y SEBASTIÁN CANTONI[**]

7.1 Introducción

7.1.1 El contexto de la política y la *derecha alternativa*

En los últimos años, algunas películas de la industria cultural estadounidense han llevado a la pantalla historias de personajes considerados por fuera del sistema social, que terminan encabezando o promoviendo revueltas contra ricos, poderosos, corruptos, funcionarios desleales y políticos sin moral. Tales los casos de *Joker*, el film de Thodd Phillips del año 2019 y el Acertijo del último *Batman* de 2022, donde se muestran imágenes de ciudades oscuras, desesperanzadas, donde la inseguridad y el pillaje abundan y la frustración aflige a la sociedad. A partir de estas narrativas de fic-

* Doctora en Ciencia Política. Investigadora en política, afectos y medios de comunicación en América Latina. Profesora adjunta regular Introducción a la Comunicación. Profesora adjunta regular Historia Social Contemporánea. Consiliaria Titular Docente Honorable Consejo Superior de la Universidad Nacional de Córdoba.

** Estudiante de 5° año de la FCC UNC. Tesista con el tema análisis de la discursividad hostil emergente en las/os referentes de la llamada «derecha alternativa». Integrante del Grupo de lectura «El giro emotivo del espacio público» radicado la FCC-UNC.

ción y entretenimiento nos propusimos reflexionar sobre el modo en que este escenario de caos puede favorecer o acoger formas de comunicación y acción política que rozan la violencia, la intolerancia, la provocación. Y nos adentramos en aquellas informaciones que retratan las prácticas políticas individuales o colectivas y los mundos posibles que se nos ofrecen desde ellas, enmarcadas en una escena pública –al decir de Leonor Arfuch (2016)– cargada de profunda emocionalidad y afectividad. En ese proyecto en el que estamos con un grupo de colegas, nos han interesado los análisis de las figuras políticas que emergieron en la pandemia encarnando valores políticos, económicos y éticos posicionados en una llamada derecha alternativa o nueva derecha, que aspira a captar el inconformismo social de distintas franjas etáreas –en especial las y los jóvenes– en favor de salidas antiprogresistas (Stefanoni, 2021),

Según este autor, las expresiones de derecha son acérrimas defensoras de un liberalismo extremo –la libertad por encima de todo– con una crítica a la liviandad del capitalismo para cerrar las grietas sociales, pero también a las izquierdas por considerarlas retrógradas, inviables, fracasadas, y a los progresismos de la primera década del siglo XXI por su incapacidad gubernamental y sus falaces utopías de igualdad social.

Este fenómeno se remonta a la crisis del liberalismo democrático y la decadencia de Occidente en las décadas de 1920/1930, cuando las semillas del fascismo eran una alternativa de revolución a la que proponía el marxismo. En este sentido, cabe advertir que hay quienes plantean que entre esos movimientos contrarrevolucionarios del siglo XX y los nuevos fenómenos hay diferencias. En tal sentido, para Enzo Traverso (2018) las nuevas derechas tienen rasgos en común con sus antecesoras, por ejemplo, una xenofobia que se ha renovado en el plano retórico, no siendo ya el ataque al judío sino al migrante o los colectivos procedentes de la inmigración, sean de los países antes colonias como de aquellos nacidos en suelo europeo, en especial los pertenecientes al ex bloque soviético diluido en los años noventa. También hay un desplazamiento del antisemitismo a la islamofobia, hostilidad que parece fortalecerse a partir de las guerras del Gofo Pérsico, Irak, el atentado a las Torres Gemelas en 2001 y el crecimiento del terrorismo islámico. Pero la diferencia entre los movimientos de los años treinta y los actuales tiene que ver con la idea de proyecto global que se ofrece. En el caso de los del siglo XX, sostiene Traverso, eran un proyecto de

regeneración de la nación vista como una comunidad étnica, racial y homogénea, idea que impregnó a una buena parte de las y los europeos de aquel entonces y que llegó a extremos de barbarie al llevar adelante prácticas de invasión territorial, persecución, exterminio y devastación. Prometían un futuro y se mostraban como una respuesta eficaz a la depresión económica, en contra de las democracias liberales. En cambio, para el autor citado, los nuevos referentes individuales o grupales, a los que engloba dentro del término posfacismo, se hallan en una fase de transición entre una retórica de exclusión y los actos de negacionismo, que en el contexto de pandemia se vieron robustecidos. Pero estas expresiones son heterogéneas; no pretenden reconstruir un imperio colonial ni fomentar guerras, ni promover genocidios y tampoco tienen una visión común sobre cómo construir poder.

En el plano internacional, figuras como Marine Le Pen (Frente Nacional Francés), Santiago Abascal (VOX), Thierry Baudet (Partido de la Libertad de Holanda), Viktor Orban (Hungría), Jaroslaw Kaczyński (Partido de Ley y Justicia Polonia), Jair Bolsonaro (Brasil), y el ex mandatario noerteamericano Donald Trump son exponentes de estos movimientos. En Argentina, hay planteos que cifran a partir del triunfo de Cambiemos como el momento de apertura al giro a la derecha local (Vommaro, 2017; Canelo, 2019), que fue ampliado a nuevas figuras de la política como Cynthia Hotton (Frente Más Valores), Juan José Gómez Centurion (Frente Nos), Agustín Laje (Fundación Libre) y los economistas y diputados José Luis Espert (Avanza Libertad) y Javier Milei (La Libertad Avanza).

Una última consideración acerca del modo de comunicación que estas figuras emplean, y es el uso de Internet, de plataformas como You Tube donde promueven canales propios, las redes sociales (Instagram, Twitter, 4Chan, TikTok), memes que disputan la interpretación del mundo cotidiano con un lenguaje sencillo, cargado de hostilidad, provocaciones antisistema y un desafío a lo modos de hacer política establecidos.

Por los motivos descriptos hasta aquí nos hemos centrado en la figura del economista y actual diputado Javier Milei, quien además de protagonizar un fortalecimiento en número de votos y visibilidad pública, cumple los requisitos de ser un personaje nuevo en el escenario político, profesional liberal, autodefinido anarcocapitalista y un usuario de las redes y la comunicación digital con las cuales permanece en interacción con sus públicos. Al respecto,

destacamos un artículo de opinión de la periodista especializada en economía y finanzas Estefania Pozzo, aparecido en el diario *The Washington Post* en noviembre de 2021,[1] donde se advierte que

> «(...) La avanzada de la extrema derecha no hace más que complejizar el panorama. En medio del hastío por la pandemia y la situación económica, el sentimiento antipolítica encontró una traducción electoral y Libertad Avanza, el nuevo espacio emergente, obtuvo 13,6 % de los votos en la Ciudad de Buenos Aires. Si supera 15 % en las elecciones generales podría conseguir dos escaños en la Cámara de Diputados. Javier Milei, el principal candidato, propone entre otras cosas, eliminar el Banco central, o que su sueldo sea definido por donaciones de seguidores. Todo eso en medio de agresiones a sus adversarios políticos —a quienes luego de insultar puede llegar incluso a amenazar con "aplastar"— por la negación de las brechas salariales con razones de género y del apoyo a la portación de armas. Estos grupos radicalizados corren el tablero de la discusión pública, sobre todo a los espacios de la derecha tradicional. La "grieta" se hace cada vez más profunda y, con eso, se aleja la posibilidad de trazar un sendero relativamente común para encontrar una salida consensuada a problemas que requieren del mediano y largo plazo para su solución. La lógica de la polarización es efectiva para canalizar emociones sociales, pero peligrosa para la convivencia democrática (...)».

En mayo de 2022, el portal de noticias *InfoBAE*[2] publicó una nota sobre el ascenso de la figura de Milei en base a una encuesta proporcionada por el politólogo Facundo Nejamkis. El dato más sorprendente es que ante la pregunta: «Si las elecciones fueran hoy, ¿a qué espacio cree usted que votaría?», Juntos por el Cambio recibió una intención de voto del 32 por ciento, el Frente de Todos de 24 y los libertarios de 21. Si la tendencia continúa, las curvas se podrían terminar cruzando. En ese caso, Milei podría llegar a un ballotage contra la principal coalición opositora. De aquí la relevancia que toma para este equipo mirar esta perfomance, la base narrativa y discursiva de la propuesta libertaria, la puesta en escena

[1] Pozzo, Estefanía. «Un giro a la derecha en las elecciones solo puede empeorar las cosas en Argentina». The *Washington Post*, 09/11/2021. Disponible en https://www.washingtonpost.com/es/postopinion/2021/11/09/argentina-crisis-economica-elecciones-parlamentarias-2021-derecha/.

[2] Tenembaum, Ernesto. «El impresionante ascenso de Javier Milei». *INFOBAE*, 010/5/2022. Disponible en https://www.infobae.com/opinion/2022/05/01/el-impresionante-ascenso-de-javier-milei/.

del economista y las posibles derivas que tal posicionamiento puede deparar al futuro de la praxis política en Argentina.

7.2 Desarrollo. Acerca de la comunicación violenta y las *narrativas de la intolerancia*

Desde el terreno de la comunicación y la política, nos referimos a los llamados discursos violentos, entendidos como acciones de comunicación que tienen como objetivo promover y alimentar una creencia dogmática y de hostilidad, agresividad e intolerancia, con referencias o connotaciones discriminatorias y contenido que atenta contra la dignidad de una persona o de un colectivo social. Dichos discursos, narrativas y formas de expresión que generalmente se canalizan en los medios digitales y redes sociales, llevan a repensar en los procesos de emocionalización del espacio público, que incluye tanto el de los medios, en soportes y formatos diversos, como el de la calle y el territorio donde también se entrecruzan las emociones con sus potentes significaciones.

La expresión que alude a los discursos de odio, según lo define el Laboratorio de Estudios sobre Democracia y Autoritarismos (Ipar y Otros, 2021) refiere a:

> «(...) cualquier tipo de discurso pronunciado en la esfera pública que procure promover, incitar o legitimar la discriminación, la deshumanización y/o la violencia hacia una persona o un grupo de personas en función de la pertenencia de las mismas a un grupo religioso, étnico, nacional, político, racial, de género o cualquier otra identidad social. Estos discursos frecuentemente generan un clima cultural de intolerancia y odio y, en ciertos contextos, pueden provocar en la sociedad civil prácticas agresivas, segregacionistas o genocidas» (pág.4).

Una de las limitaciones es su definición, dado que por ser un elemento heterogéneo puede encontrar anclaje en lo xenófobo, lo ideológico, lo sexual, lo generacional, etcetera. Estas diferentes formas de expresar «odio» hacen compleja la elaboración de categorías de identificación.

Otra dificultad es la forma de imbricación y la interpelación en apariencia superficial de estas narrativas, de estas formas del contar, del relato, que enmascaran formas de activación de elementos subjetivos latentes en nosotros, orientando nuestra psiquis y racionalidad hacia un lugar intempestivo y por lo general violento.

Por último, los límites un tanto borroso de lo que puede conceptualizarse como discurso de odio, en un amplio rango que abarca desde la libertad de expresión hasta la comisión de un delito de expresión agresiva, figuras que incluso no encuentran repercusión en la mayoría de los código de convivencia o penales de los democracias actuales (Amores *et al.*, pág. 103).

Para ilustrar mejor esas fronteras, la taxonomía de la *comunicación violenta* y del odio en Internet distingue entre aquellos discursos de comunicación violenta y los discurso del odio (Miró Llinares, 2016). Así, revisando los contenidos de los mensajes en Twitter por ejemplo, se podría distinguir entre mensajes donde se plantea o incita a la violencia física explícita o indirectamente y aquellos donde existe más bien una referencia a un tipo de violencia moral, en el sentido de una agresión de tipo emocional, en la estima o autoestima de una persona o grupo social.

Asimismo es importante identificar el uso de las metáforas en las narrativas, la performatividad/efectividad del lenguaje en clave emotiva, que aparece en los comentarios abiertos al pie de una noticia en medios digitales o en redes como Twitter y las observancias que plantea LEDA con relación a aquellas expresiones incitadoras o expresivamente violentas, aquellas expresiones que generan confianza o desconfianza, y aquellas expresiones que el destinatario aprueba, desaprueba o neutraliza en su apropiación.

7.3 El espacio de lo público *emocionado*

En este plano toma sentido lo *afectivo o emotivo*, que en palabras de Leonor Arfuch (2016) es algo que «(…) influye en nuestros pensamientos y juicios pero separados de ellos». Y continúa:

> «Afecto como diferente de la cognición –que sólo sobrevendría después, en un escaso margen temporal- y que se expresa por ejemplo, según el clásico paradigma de Tomkins-Ekman- en 6 ó 9 afectos básicos y biológicos: interés-excitación; disfrute alegría; sorpresa-susto; disgusto- angustia; indignación-ira; miedo-terror; vergüenza humillación; repugnancia-repulsión -el segundo término evoca el grado mayor de intensidad» (Arfuch, 2016, pág. 248).

Siguiendo esta línea habría emociones de fondo –entusiasmo, excitación–, emociones primarias –miedo, alegría, odio– y emociones sociales –vergüenza, envidia–, etcétera. «Los sentimientos

serían la percepción mental de una idea del cuerpo y de pensamientos con determinados temas, en relación a un objeto real en el origen, o sea el cuerpo, sin relación todavía con la conciencia» (Arfuch, 2016, pág. 250).

Así Arfuch reflota, tomando a Sarah Ahmed en su libro *La política cultural de las emociones* (2015), que sería pertinente preguntarse «qué hacen» las emociones en vez de «qué son». Y más que nada encontrar las señales que nutren la emocionalidad de los discursos y la reacción en los públicos. Y en un sentido específico, preguntarse cómo opera la organización política del odio, como sentimiento no individual sino colectivo, que se fija en objetos materiales, cuerpos, pero también en las representaciones que nos hacemos del mundo, los significados que circulan, los imaginarios compartidos o no, en síntesis, el mundo de lo simbólico.

Ahmed se pregunta cómo funciona el odio para alinear algunos sujetos con otros, y en contra de otros, en el sentido de explorar el papel que cumple la emocionalidad en la conformación de las personas, de los cuerpos y de los mundos y a través de qué manera se genera un «objeto» de odio como una defensa contra una lesión. En este sentido, la autora menciona que ese sentimiento se vivencia como un alejarse de los otros, y como un volverse hacia uno mismo como mecanismo de defensa. Cuando expresa que se alinean los cuerpos, se refiere a la orientación física del movimiento, que organiza/desorganiza los cuerpos cuando se encuentran con otros que ya son reconocidos como «los odiados». No estamos aquí hablando de enfrentamientos corporales lisa y llanamente sino de como las emociones nos orientan hacia el incluir o excluir a otros, pudiendo llegar a afectarnos corporalmente en acciones. Estas breves aproximaciones nos serán de utilidad a los fines de analizar algunas expresiones, palabras, frases tratadas en las narrativas informativas sobre Milei que se verán en el apartado siguiente y en como se construyen con metaforas los objetos materiales o simbólicos con orientación violenta u odiosa. Desde estas perspectivas y en congruencia con lo planteado por Ahmed, entendemos que analizando estas narrativas informativas cruzadas por sentimientos y metáforas sobre «(...) políticos mediáticos, en medios y redes sociales (...)» (Arfuch, 2016), y su relación con los afectos, es posible identificar el corazón de las emociones en las expresiones de odio, y por ende, la raíz de la comunicación violenta.

Finalmente, una breve referencia al mundo de las metáforas. Lakoff y Johnson (1995, pag. 50), indican que ellas pueden dividirse, con el fin de categorizarlas, en estructurales y orientacionales. Las estructurales son aquellas en que «un concepto está estructurado en términos de otro mientras que las orientacionales tienen que ver con conceptos como "arriba-abajo, dentro-fuera, delante-detrás, profundo-superficial, central-periférico"».

Por ejemplo, en el primer caso, no es lo mismo la aseveración de «necesitamos energías alternativas» en boca de un ejecutivo de YPF que en boca del representante de una coordinadora contra el desmonte del bosque nativo en Córdoba. En el segundo caso, una expresión de Milei como «odio a la casta» hace alusión explícita a aquello que denostan, los de «arriba», los que detentan el «poder».

La intención de este trabajo es identificar los vínculos entre las expresiones y su emocionalización, la lógica de construcción que los lleva directa o indirectamente a convertirse en posibles narraciones violentas, hostiles, intolerantes y contribuir a su identificación y al uso de buenas prácticas de la comunicación en política.

En lo que concierne al modo de realización de la ponencia, se parte de un corpus de 22 noticias de medios digitales (*La Nación, Página 12, La Voz del Interior*) entre enero a junio de 2022, que ilustran intervenciones centrales del diputado Javier Milei en torno a temas sociales, económicos, de la política nacional o internacional, de perspectiva de género y derechos humanos relevantes en momentos de este período. A través de un análisis descriptivo del contenido de las expresiones de Milei procuramos el reconocimiento de palabras, frases y expresiones consideradas violentas, intolerantes o bien odiosas referidas a estas categorías temáticas. A los fines de este trabajo y dada la extensión sugerida del mismo, seleccionamos un par de ellas por cada eje antes mencionado.

7.4 Análisis y resultados

7.4.1 Las palabras y la *perfomance agresiva*

Con la expresión *performance agresiva* queremos hacer alusión a la capacidad que desde el uso de palabras específicas, reiterativas, el uso del lenguaje no tiene únicamente una utilidad descriptiva del mundo o de los pensamientos de una persona, sino que también una cualidad que nos permite una conexión con el mundo, y por lo tanto,

esas palabras actúan sobre el mundo, son performativas; implican consecuencias y contratan una responsabilidad para la persona que las pronuncia, sobre todo si se trata de personas de exposición pública y mediática. La agresividad está en relación con la noción presentada en páginas anteriores, sobre la comunicación violenta, hostil, incitadora o constructora de un «odio» a tal o cual o hacia un otro/s/a/as. De este modo vemos en las declaraciones del diputado Javier Milei un uso de palabras que conllevan una carga de violencia que no se sitúa en lo estrictamente moral, es decir la violencia contra el honor o las acciones de terceros. Tampoco se trata de una violencia o agresión física, en el hecho de llevar a la confrontación cuerpo a cuerpo. Pero la carga de emotividad de palabras como «odio la casta», quizás la más conocida de sus expresiones, nos da una idea de que la carga simbólica afecta emocionalmente en nuestras significaciones sobre «otros» cuerpos o instituciones o grupos sociales y reorganiza nuestra manera de posicionarnos u orientarnos hacia ellos y las cosas que hacen. Creemos que esto es embrionario puesto que no podemos hablar de un efecto contagio a partir de las declaración de un xx funcionario público, pero sí que más allá de la puesta discursiva, hay una construcción en potencia de unas figuras metafóricas/retoricas sobre el poder, el Estado, lo público y privado, la vida, el trabajo, los derechos, las mujeres, el género.

Así por ejemplo, si tomamos la temática que alude a expresiones vinculadas a posturas racistas o xenofóbicas y en controversia con el respeto a derechos humanos esenciales, destacamos la nota aparecida en enero en una entrevista de LN+, donde al ser consultado sobre su postura sobre el pase sanitario en el contexto de pandemia 2022, respondió «¿Vos estás de acuerdo de cuando por ejemplo al pueblo judío durante el Holocausto los marcaban?», planteó, y en seguida añadió: «Porque sabes que había distintas marcas que tenían, digo para que la gente lo sepa», profundizó: «Esto tiene el problema de lo que [Friedrich] Hayek llamaba el "Camino de servidumbre". Cada una de estas cosas que genera un daño, genera otro daño adicional y se van escalando».

Ante la réplica de los conductores, aclaró: «No estoy haciendo una comparación ligera, lo que estoy diciendo es "ojo con la metodología". No lo estoy banalizando». Frente a ello, la DAIA salió al cruce con una declaración señalando que «La comparación con asuntos ligados a la situación sanitaria incurre en la banalización

de la Shoá que nuevamente ofende la memoria de los 6 millones de judíos asesinados».[3]

En mayo, y tras un tiroteo en una escuela de Texas, hecho de repercusión internacional por la recurrencia de la violencia en la sociedad norteamericana y los efectos de la libre portación de armas, Milei se expresó públicamente a favor de ello. «Como adherente a la teoría y a la evidencia empírica, cuando vos a una actividad le bajás el costo y aumenta el beneficio, esa actividad se expande», comenzó a argumentar Milei. «Cuando prohibís el uso de armas, los delincuentes por más que lo prohíbas, las usan igual. Aumentan los beneficios esperados y aumenta la delincuencia. Estoy a favor de la portación libre de armas», aseguró. Un mes antes había defendido el uso de las armas. «En los lugares donde la gente anda calzada, la delincuencia baja. Si el delincuente no ve nada negativo a la hora de asaltarte, entonces está subiendo su beneficio. A los que le tengan miedo, que no se calcen, pero nadie le puede decir a otro cómo puede defenderse». Además, invitado al ciclo Casi Patriotas, dijo «hay que liberar el mercado de armas» y consultado sobre cómo se podría controlar que no haya tiroteos como el sucedido en abril en el metro de Nueva York, contestó: «No se puede controlar la acción humana y eso es lo que genera daño: el control. Ya verá la Justicia cómo hace». [4]

Por otra parte, Milei había dicho que está «en contra de la pena de muerte», ya que el liberalismo «se basa en el derecho a la vida y la libertad». Y esgrimió: «La pena de muerte no cambia nada. Cuando comparas la delincuencia entre un estado donde hay pena de muerte y otro donde no la hay, no varía. Esto es porque los jueces que eran duros originalmente, cuando hay que aplicar la pena, se vuelven laxos».

Otra declaración polémica fue su afirmación a favor de la venta de órganos, al considerarlo «un mercado más y vos podrías pensarlo como un mercado. El problema es por qué todo tiene que estar regulando el Estado». Sustentó su forma de pensar en su idea de liberalismo. «¿Por qué no puedo decidir sobre mi cuerpo? ¿Cuál es el problema? Si el liberalismo es el respeto irrestricto del proyecto

[3] «La DAIA cuestionó a Javier Milei por comparar el pase sanitario con la Estrella de David». *La Nación*, 07/01/2022.

[4] «Javier Milei, tras el tiroteo en la escuela de Texas: "Estoy a favor de la libre portación de armas"». *La Nación*, 27/05/2022.

de vida del prójimo, basado en el principio de no agresión y en defensa del derecho a la vida, a la libertad y a la propiedad, mi primera propiedad es mi cuerpo. ¿Por qué no voy a poder disponer de él?». [5]

Con relación a su visión de mundo libertario y sus referentes ideológicos, manifestó que se «Me siento muy identificado, en términos históricos, básicamente con [Winston] Churchill, con [Ronald] Reagan y con Margaret Thatcher». Sabemos que Thatcher conocida como «La dama de hierro» fue además, junto al estadounidense Ronald Reagan –también elegido por Milei–, exponente de la serie de reformas económicas impulsadas a fines de la década del ochenta, que se bautizaron bajo el nombre de Consenso de Washington. Además se encargó de aclarar que «yo defiendo nuestra soberanía sobre las islas Malvinas. Segundo punto: rindo honores sobre los hombres que dieron la vida por nuestra patria en Malvinas. Respecto de eso, no debería haber ninguna duda. Ahora, otra cosa es lo que yo piense de Thatcher». Enumeró alguna de las hazañas de la ex referente política británica: «Enfrentó un gran problema de inflación y la bajó, enfrentó un paro general por 11 días y se la re bancó, hizo las reformas promercado y, junto a Ronald Reagan y Juan Pablo II, ganaron la Guerra Fría haciendo caer el muro y aplastando a los zurdos». «Y además tuvo que enfrentar una guerra y la ganó», completó. (...) «Yo no niego el dolor. Pero esto es como que los ingleses nieguen que Maradona es el mejor jugador del mundo porque les hizo un gol con la mano», cerró.

En referencia a la dimensión política nacional podemos observar como nota destacada el anuncio del primer sorteo de su sueldo como legislador, mediante un sistema de anotación por medios digitales, en los cuales se contabilizó una importante cantidad de inscripciones para lograr el beneficio de esa dieta. El diputado justificó la decisión del sorteo al afirmar que se trata de una «devolución a la sociedad que paga sus impuestos». Aquí fue tildado de un ejercicio de populismo, a lo que respondió que la «casta tiembla». Ya nos hemos referido al alcance de la palabra «casta» que alude de modo explícito a aquello que denostan, los políticos de «arriba», los que detentan el «poder, los que no conocen su

[5] «Javier Milei se manifestó a favor de la venta de órganos tras apoyar la compra libre de armas y denunciar a periodistas: "Es un mercado más"». *La Nación*, 27/06/2022.

cuit porque nunca trabajaron y viven a expensas de un Estado controlador».

En febrero, observamos que Milei realiza un acto en la ciudad de Córdoba, donde presenta los lineamientos de su propuesta, ante una audiencia de más de cinco mil personas. La noticia tomada del diario local *La Voz del Interior* relata la previa de la llegada del diputado, donde hay presencia de carteles escritos a mano con consignas del tipo *Make America great again* (la consigna de Trump: «Hacer grande a América otra vez»); una persona disfrazada de «muerte» llevando un cartel con la frase «pase sanitario» y una vacuna en la mano y dos hombres enarbolando una bandera que decía «Las vacunas COVID matan o dejan graves efectos adversos». Luego de que hable Agustín Laje (el presidente de la Fundación Libre), sonó La Renga y en medio de la gente apareció Milei. Ondeaban las banderas con la leyenda *Don't tread on me* («No me pisotees», un ícono del libertarismo estadounidense) junto a las de Argentina. «¡Hola a todos! / Yo soy el león / Rugió la bestia en medio de la avenida / Todos corrieron, sin entender / Panic show a plena luz del día», cantó Milei y los seguidores acompañaron con una ovación. El diputado nacional volvió a usar el tema de La Renga (*Panic show*) para iniciar lo que sería una clase pública titulada «Crecimiento económico y mentiras políticas».[6]

La frase «soy el león» sumada a la figura en amarillo de un animal rugiente y fulgurante entre llamas guardan una estética acorde con el tono y la expresividad del orador, reafirman su perfomance y la efectividad de sus palabras.

Respecto a la política internacional, en junio se realiza una reunión entre Milei, el brasileño Eduardo Bolsonaro y el chileno José Antonio Kast, quienes comparten un mismo escenario en Brasil para exponer algunas de las posiciones liberales y –a la vez– conservadoras en sus países, compartir la Conferencia de Acción Política Conservadora (CPAC) y hablar de «enfrentar al socialismo».

Aquí se expone el arco de alianzas que en política regional e internacional guía su accionar, y nuevamente, la construcción de una narrativa contra el socialismo es la nota.

[6] «Javier Milei desbordó Córdoba: más de 5 mil libertarios coparon el Parque Sarmiento». *La Voz del Interior*, 20/02/2021.

El encuentro fue organizado por el Instituto Conservador-Liberal, *think tank* del diputado Bolsonaro, uno de los hijos del presidente brasileño Jair Bolsonaro, y quien ya expresó sus simpatías por Milei en más de una oportunidad. La batalla contra el socialismo fue uno de los tópicos principales del evento. «Hay que entender que no comprender eso implica tomar posiciones tibias que conducen a mayores dosis de socialismo hasta llevarte a la dictadura propia de la izquierda», dijo Milei. «¡Latinoamérica está en peligro! ¡Viva la Libertad Carajo!», afirmó por su parte el dirigente chileno en sus redes sociales.[7]

Desde el punto de vista económico, su programa bautizado el «plan motosierra», se presentó como un conjunto de medidas que apuntan a reducir el déficit fiscal. «Vamos a llegar a ser potencia mundial en 35 años», prometió. Describió las reformas económicas en tres categorías, de primera, segunda y tercera generación. «La primera reforma que tenemos que hacer es la del Estado. Necesitamos imperiosamente bajar el gasto público para poder disminuir los impuestos», expresó.

En este sentido, afirmó que las empresas públicas serían «privatizadas» porque son «un aguantadero de ñoquis» y consignó que el manejo público ha demostrado un «fracaso». Como parte de las acciones de «primera generación», Milei propuso la eliminación total de la obra pública y su reemplazo por un sistema que favorezca la iniciativa privada. Además, incluyó una flexibilización del mercado laboral, una desregulación del sistema financiero y la promoción de la libre competencia de la moneda. El economista aseguró que avanzaría, a su vez, con la eliminación de las jubilaciones de privilegio y las trasferencias «discrecionales» de recursos por parte de la Casa Rosada. Las medidas de segunda generación incluyen una reforma del sistema previsional, la eliminación de los planes sociales para aquellos beneficiarios que «no lo necesiten» y la implementación de un controvertido programa de retiro en el Estado, la reducción de ministerios a ocho y una reforma bancaria que incluya la eliminación del Banco Central «para terminar con el problema de inflación en la Argentina». En tanto, las reformas de tercera generación abarcan cambios en los sistemas de salud y educación y en la política de seguridad.

[7] «Milei, Bolsonaro y Kast: el tridente "conservador-liberal" se comprometió contra un "enemigo" en Brasil». *La Nación*, 12/06/2020.

En el caso de la salud, el legislador propone un acceso a la salud privada «y competitiva de libre empresa», mientras que en el plano educativo promueve la implementación de *vouchers*. El esquema propone un arancelamiento de las universidades, ya sea de gestión pública o privada, según la experiencia de Suecia.[8] Huelga un comentario sobre el alcance profundo del programa, más allá de las expresiones como motosierra que dejan traslucir la figura de un corte violento, pero insinúan el tono del programa libertario para Argentina.

Por último, referida a la dimensión de la perspectiva de género, la declaración más polémica fue en torno a su promesa de eliminar el Ministerio de la Mujer en caso de ser presidente. «No tengo por qué sentir vergüenza de ser un hombre blanco, rubio y de ojos celestes. No le voy a conceder nada al marxismo cultural. Con esto saben que el Ministerio de la Mujer pierde pista, porque la única igualdad es ante la ley». Y agregó, «La batalla cultural es importantísima, pero no hay que descuidar la batalla política. Porque si no, los políticos de porquería, ladrones, nos van a llevar puestos». Además, consideró: «Si no nos hubiéramos metido, estas basuras jamás hubieran cambiado el mensaje. Solamente cambiaron el discurso porque estamos nosotros».

Aquí la narrativa logra un tono provocador, humillante hacia el movimiento y los espacios del feminismo, los consensos sociales en torno a la necesidad de trabajar por los derechos de las mujeres y disidencias y la no agresión. Además la definición de «basuras» no sabemos si está dirigida a «la casta política» o a las mujeres o al organismo ministerial y sus funcionarias.

Para finalizar este trabajo que es solo un mapeo preliminar, hemos tratado de puntualizar posibles vínculos entre las expresiones de un diputado nacional cuya figura e imagen crecen siendo un exponente de una derecha radicalizada que no tiene pelos en su lengua, y que hace uso de la comunicación por los medios y las redes sociales.

Por su parte, se resaltan las formas de construcción del lenguaje discriminador, humillante, provocador, sexista, excluyente que lo lleva directa o indirectamente a posicionar narraciones violentas, hostiles, intolerantes y odiosas, en un contexto de creciente emo-

[8] En medio de la interna libertaria, y acompañado por su hermana, Javier Milei presentó su «plan motosierra». *La Nación*, 26/06/2022.

cionalización del espacio de lo público en donde los medios de comunicación tradicionales, los digitales y la calle son los puntos de encuentro y autopercepción de las personas en la escena contemporánea.

CAPÍTULO 8

Los conflictos ambientales y su vínculo con la seguridad humana

ALICIA MORENO*

8.1 Introducción: la integración del ambiente al desarrollo

A partir de la década de los setenta, la creciente globalización, la aceleración en el intercambio de información sumado a una serie de acontecimientos de impacto negativo al ambiente, como accidentes industriales y/o en el transporte de hidrocarburos, contaminaciones masivas, evidencias de extinción de especies, fueron mostrando los vínculos –hasta entonces invisibles– de los efectos del crecimiento económico sobre el ambiente. Si bien se puede identificar una larga serie de hitos en esta evolución, a los efectos de esta publicación se han seleccionado los más relevantes e influyentes en la actualidad.

a) En 1972, el Club de Roma[1] publicó el informe «Los límites del crecimiento». Basado en un modelo computarizado del futuro,

* Magíster de la Universidad de Buenos Aires en Procesos de Integración Regional y Mercosur. Docente de la materia Medio Ambiente en Áreas de Preferencia Comercial en la misma Maestría de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA). Docente de la carrera de especialización en Derecho y Política de los Recursos Naturales y del Ambiente de la Facultad de Derecho (UBA). Asesora técnica del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Representante argentina en diversos foros ambientales regionales e internacionales en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

[1] El Club de Roma es un foro que reúne diversas personalidades que buscan identificar soluciones holísticas para los problemas globales y promover iniciativas políticas y acciones para enfrentar las múltiples emergencias planetarias. La organización ha priorizado cinco áreas clave de impacto:

analizó cinco variables: tecnología, población, nutrición, recursos naturales y ambiente. En sus conclusiones planteaba que, de continuar las tendencias en contaminación, producción de alimentos y crecimiento poblacional, en los siguientes cien años se llegaría al límite de crecimiento (PNUMA, 2002). El trabajo fue objeto de muchas críticas, especialmente desde los países en desarrollo. No obstante, se debe destacar el valor –y vigencia– de haber expuesto el concepto de límites externos, al reflejar que el crecimiento podría estar condicionado por la limitación de los recursos naturales.[2] La dimensión ambiental aparece entonces como condicionante y limitante del modelo tradicional de crecimiento económico, e ingresa así a las discusiones sobre el desarrollo.

b) Con este informe como antecedente, la Asamblea General de las Naciones Unidas celebró, del 5 al 16 de junio de 1972, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano. En ella, se pudo realizar un balance de los efectos de la actividad humana en el medio ambiente mundial; y tratar de forjar criterios básicos comunes para preservar y mejorar el medio humano (Hand, 2012). El documento final, la Declaración de Estocolmo, contiene 26 Principios, que ponen a las cuestiones ambientales en el primer plano de las preocupaciones internacionales. Marcó además el inicio del diálogo sobre el vínculo entre el crecimiento económico y la contaminación entre los países industrializados y en desarrollo. Los Principios establecidos en esta Declaración constituyen el primer cuerpo de legislación blanda o *soft law* del Derecho Internacional Ambiental. Cabe destacar el Principio 2° que establece que los recursos naturales deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

Otro de los resultados de esta Conferencia fue la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que continúa siendo la autoridad ambiental líder para pro-

---

nuevas civilizaciones emergentes; emergencia planetaria; reencuadre de la economía; repensar las finanzas; y liderazgo juvenil y diálogos intergeneracionales.

[2] Actualmente, se trata de alertar sobre esta situación con análisis como los Límites Planetarios (Planet Boundaries) del Instituto de Resiliencia de Estocolmo (Stockholm Resilience Centre, On line) o el Día del Sobregiro o Sobrecarga de la Tierra (Earth Overshoot Day), que nos indica la fecha en que se ha consumido la cantidad de recursos renovables y servicios que el planeta puede generar y absorber en un año (Global Footprint Network).

mover la implementación coherente de la dimensión ambiental del desarrollo sostenible en el sistema de las Naciones Unidas y actuar como firme defensor del medio ambiente (UNEP, En línea).

c) Claramente el Informe Meadows y la Declaración de Estocolmo constituyeron los primeros indicadores de la profunda relación entre ambiente y desarrollo. Comunicar esta interdependencia de manera eficaz, requería de un proceso que gozara de liderazgo y credibilidad para los países desarrollados y en desarrollo, y para todos los actores involucrados, ya sea de los gobiernos como del sector privado, las organizaciones internacionales y la sociedad civil (PNUMA, 2002). Con esta visión, en 1983 se estableció la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, luego conocida como la Comisión Brundtland. Sus más de tres años de trabajo, quedaron plasmados en un informe, que tendrá relevancia para fortalecer el vínculo ambiente-desarrollo, y será una de las bases para la convocatoria a la mayor conferencia sobre el tema en 1992, la Cumbre de la Tierra. El informe Nuestro Futuro Común señala la preocupación por la capacidad de las instituciones nacionales e internacionales y las estructuras de toma de decisiones, para atender las demandas de los problemas ambientales novedosos para la época, como el calentamiento global y el agotamiento de la capa de ozono. Además, introduce la definición de desarrollo sostenible como «el desarrollo que satisface las necesidades actuales de las personas sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas».

d) A veinte años de Estocolmo 72, y con el objetivo de elaborar estrategias y medidas para detener o revertir los efectos de la degradación del ambiente, la Asamblea General convocó a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Realizada en Río de Janeiro, del 3 al 14 de junio de 1992, fue la conferencia más relevante, hasta la actualidad, por el número sin precedentes de representantes de los Estados, partes interesadas y los resultados alcanzados. Entre ellos: la *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, la apertura a la firma de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, las negociaciones para la adopción de la Convención de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, el Programa o Agenda 21, la Declaración de Principios relativos a los Bosques y la creación de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (CDS).

La *Declaración de Río* estableció 27 principios universales, que constituyen la base del Derecho Internacional Ambiental, y han sido recogidos por la legislación ambiental nacional y regional. Entre ellos se destacan:

Principio 3°. El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.

Principio 4°. A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.

Principio 7°. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas…

Principio 8°. Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenible…

Principio 10°. El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda…

e) En 2012, a 20 años de la Cumbre de la Tierra, se realiza la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, más conocida como *Río+20*. Su informe final, *El futuro que queremos*, marcó algunas novedades importantes. Se da inicio al proceso para la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible,[3] y la creación de la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, UNEA, por sus siglas en inglés, como nuevo marco internacional para la gobernanza del desarrollo sostenible (UNEP, En línea). En materia de derechos humanos, el documento da relevancia a los Principios de participación, rendición de cuentas, no discriminación y empoderamiento, estado de derecho y democracia, de manera relevante (United Nations, 2012).

f) La Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en septiembre de 2015 en Nueva York, aprueba la resolución A/70 de la Asamblea General «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible». En ella se adoptan los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con 169

[3] Cabe señalar que los Objetivos del Milenio (ODM) cumplían su mandato en 2015, por lo cual se inicia el proceso para la adopción de los futuros Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Metas universales e indivisibles (Naciones Unidas, 2015). La Agenda 2030, a diferencia de sus antecesores los objetivos del milenio (ODM), logra incorporar la dimensión ambiental del desarrollo, tal como se había planteado en el mencionado Principio 4° de Río. A la vez, encontramos que los derechos humanos impregnan toda la Agenda 2030, ya que sus 17 Objetivos se sustentan en los compromisos existentes en materia de derechos económicos, civiles, culturales, políticos y sociales, derecho al desarrollo (Naciones Unidas, 2020).

8.2 Derechos humanos y medio ambiente

El reconocimiento del derecho al ambiente sano como un derecho humano autónomo, también tuvo una evolución, en la que pueden señalarse hitos relevantes. Ante todo, cabe recordar que los derechos humanos son agrupados en tres categorías o generaciones, en función del orden cronológico en que fueron consagrados. Isabel De los Ríos agrega la referencia a los tres valores de la Revolución Francesa: libertad, igualdad y fraternidad (De los Rios, 2004).

Los Derechos de *primera generación*, cuyo fundamento es la libertad, son los derechos individuales y libertades públicas. Se vinculan con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptados por la Asamblea de las Naciones Unidas en 1948. Los Derechos de *segunda generación* son los económicos, sociales y culturales. Constituyen derechos colectivos como el derecho al trabajo, a la vivienda digna, a la salud, y su fundamento es la igualdad. Corresponden al Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966. Los Derechos de *tercera generación* son los derechos de la solidaridad, cuyo fundamento es la fraternidad. Se puede sintetizar que son derechos emergentes del desarrollo, como el derecho a la paz, al ambiente sano, a la información, entre otros. La Agenda 2030 sintetiza todas estas aspiraciones.

Si bien resulta casi una obviedad sostener que contar con un entorno seguro, limpio, saludable y sostenible es indispensable para el pleno disfrute de la mayoría de derechos humanos, por mucho tiempo fue considerado como una condición necesaria, pero no como un derecho autónomo. Recién el 8 de octubre de 2021, el Consejo de Derechos Humanos aprueba la resolución 48/13

«El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible». Un año después, se alcanza la mayor jerarquía cuando la Asamblea General aprueba la resolución 76/300, que lleva el mismo título.

Por su parte, el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos reconoce el Derecho a un medio ambiente sano en el artículo 11 del Protocolo de San Salvador.[4] Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC 23/2017, establece que un medio ambiente sano es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad, y por lo tanto un derecho humano autónomo.

8.3 Extractivismo y conflictos ambientales

El extractivismo en un caso particular de extracción de recursos naturales, intensa o en altos volúmenes, destinados a la exportación, sin procesar o con procesamiento limitado. Eduardo Gudynas se refiere al Neoextractivismo, como una versión renovada, con mayor presencia del Estado y un papel más activo en apoyar y/o proteger las actividades extractivas. Implica una inserción internacional subordinada y funcional a la globalización comercial. Dado que conlleva a una externalización de impactos negativos, sus consecuencias suelen ser negadas, minimizadas o rechazadas. Incluso pueden ser reconocidas como necesarias en función de un bien mayor, el crecimiento económico y el ingreso de divisas que permite atender los problemas sociales más urgentes (Gudynas, 2013).

Por ello, es necesario revisar más detenidamente las consecuencias o impactos de este fenómeno, de manera de no limitarnos a una visión acotada y/o cortoplacista. En este sentido, resulta interesante complementar la visión de Gudynas, con los análisis de la CEPAL sobre las perspectivas económicas para América Latina y el Caribe. En ellas se identifican cuatro «trampas del desarrollo» que la región debe sortear en el camino hacia un mayor desarrollo incluyente y sostenible.

En términos económicos, un impacto negativo se manifiesta en la tendencia a inhibir la diversificación industrial, con el riego de desencadenar la denominada «Enfermedad holandesa», des-

[4] Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

plazando otro tipo de iniciativas productivas de nivel local. A la vez, produce una lectura distorsionada del PBI, ya que la disminución del patrimonio o capital natural, aparece como un ingreso (Gudynas, 2013). Esto se vincula directamente la «trampa de la productividad»:

> «La región de ALC registra niveles de productividad persistentemente bajos en todos los sectores, debido a una estructura de exportación concentrada en el sector primario, extractivo y de bajo grado de sofisticación. Esto debilita la participación de la región en las cadenas globales de valor (CGV) y dificulta un mayor crecimiento de la productividad» (CEPAL, 2019).

También se identifican impactos por la fragmentación de territorios. Bajo esta perspectiva, los mapas de los países se ven transformados en verdaderos dameros de enclaves conectados a la globalización, mientras que otros territorios quedan marginalizados de las rutas de la comunicación. La interconexión es necesaria para la exportación de commodities, no para las comunidades, poniendo en duda los objetivos sociales de la integración regional.

Por supuesto que no faltan los impactos ambientales, entre otros, por el avance de la frontera agropecuaria sobre áreas silvestres; deforestación; degradación de suelos; uso intensivo y contaminación de agua; residuos. En cuestiones de normativa y gobernanza, se produce una flexibilización ambiental (Gudynas, 2013). La CEPAL habla de la «trampa medioambiental»:

> Muchas economías de ALC hacen uso intensivo de materiales y recursos naturales, lo que podría llevarlas a una dinámica insostenible en términos ambientales y económicos...los recursos naturales en los que se basa el modelo se van agotando a medida que pasa el tiempo, lo que lo vuelve insostenible (CEPAL, 2019).

El extractivismo produce impactos severos en materia de derechos humanos, tales como violación de los derechos consagrados de los pueblos originarios, criminalización de protestas, y hasta la muerte de defensores ambientales. Gudynas presenta el concepto de *extrahección*, referido a la apropiación de recursos naturales impuesta con violencia y quebrando el marco de los derechos humanos. Otros autores llaman la atención sobre una *paradójica disociación de las agendas de derechos humanos* por parte los gobiernos progresistas. En ella, los crímenes derivados del neoextractivismo,

no resultan de igual relevancia y entidad que los crímenes de lesa humanidad (Svampa & Viale, 2017).

Esto nos lleva a analizar la situación de los defensores ambientales. El trabajo de algunas ONG se ha enfocado en el estudio de los ataques a las personas defensoras del medio ambiente. Global Witness trabaja desde 2012 recopilando datos que abarcan una amplia gama de amenazas, que incluyen intimidación, vigilancia, criminalización y asesinatos. El último informe, Última línea de defensa, registra 227 ataques letales en 2020, convirtiéndose en el año más peligroso para aquellos que defienden sus hogares, la tierra, sus medios de vida y determinados ecosistemas. Los autores indican que esas cifras están subestimadas, dado que se basan en ataques denunciados (Global Witness, 2021).

Nature Sustainability sostiene que, en los últimos 15 años, se ha incrementado la cantidad de muertes registradas relacionadas principalmente con conflictos por los recursos naturales, especialmente en sectores vinculados a la minería y la agroindustria (Butt, Lambrick, Menton , & Renwick , 2019).

«Luchas, resistencias y alternativas al extractivismo en América Latina y Caribe» es un trabajo de Open Democracy. Basado en datos del *Atlas de justicia ambiental*, en su sitio web presenta un mapa donde se identifican los conflictos por minería y extractivismo, su derivación en criminalización de protestas, y también aquellos que pudieron transformarse en alternativas locales (Villarreal & Echart Muñoz, 2020).

8.4 El Acuerdo de Escazú

Frente a este panorama, el Acuerdo de Escazú, adoptado en 2018 y en vigor desde abril de 2021, aparece como una oportunidad para promover y proteger los derechos de acceso a la información, a la participación pública, y a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. Asimismo, y a diferencia del Acuerdo de Aarhus[5], Escazú es primer acuerdo multilateral que incorpo-

[5] El Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, se crea en el marco de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE), también como respuesta al Principio 10 de Río. Este instrumento legalmente vinculante fue adoptado el 25 de junio de 1998 en Dinamarca y entró en vigor recién en 2001.

ra disposiciones específicas para garantizar un entorno seguro y propicio para las personas defensoras del ambiente. Si bien las obligaciones de los Estados en materia de protección y garantía de los derechos de acceso en asuntos ambientales se originan, entre otros instrumentos, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Escazú busca definir los estándares para garantizar el acceso a la información, participación y justicia ambiental, con el fin de generar claridad sobre el ejercicio y alcance de estos derechos.

8.5 Perspectivas y desafíos

Desde los enfoques teóricos, resulta muy claro el vínculo entre derechos humanos, seguridad humana y ambiente. No obstante, aún se evidencia un déficit a la hora de establecer y fomentar los procesos de cooperación y gobernanza de los recursos naturales, que contribuyan a la protección del derecho de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un ambiente sano y al desarrollo sostenible.

A pesar de los impactos señalados, el extractivismo sigue en pleno auge. No se trata de desaprovechar los recursos provenientes de la minería, sino de hacer de manera sostenible y respetando los derechos consagrados en los instrumentos internacionales en la materia. En este sentido, en momentos en que la región registra altos índices de peligrosidad para ejercer estos derechos, el Acuerdo de Escazú se presenta como una oportunidad, ya que nos permite contar con un instrumento regional que viene a proteger la voz y la vida de los defensores ambientales. A la vez, será necesario esclarecer y profundizar su interrelación y complementación con el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos.

CAPÍTULO 9

Sustentabilidade ambiental e vulnerabilidade sóciosanitária no Distrito Federal: um estudo sobre a Vila Santa Luzia

ALDIRA GUIMARÃES DUARTE DOMÍNGUEZ,[*] SIMONE CYNAMON COHEN[**] y CARLOS FEDERICO DOMINGUEZ AVILA[***]

9.1 Introdução

A partir de entrevistas com atores locais, o artigo examina as tensões entre meio ambiente e habitação observadas no caso de Santa Luzia, comunidade localizada no Distrito Federal que apresenta alta vulnerabilidade social, sanitária e ambiental. Além disso, se caracteriza por uma complexa correlação com o Parque Nacional de Brasília. Situação que resulta em um alto e crescente conflito socioambiental entre as partes (Rezende *et al.* 2020).

O objetivo desta pesquisa é identificar as percepções dos moradores em relação a saúde, ambiente e habitação. A pergunta orientadora da pesquisa é: como e por que a experiência de Santa Luzia, comunidade localizada no Distrito Federal, se erige em um caso de interesse para os estudos e pesquisas interdisciplinares em Saúde Coletiva? Em termos teórico-metodológicos e empíricos, o

* Doutora em Ciências da Saúde e professora do curso de Saúde Coletiva/FCE da Universidade de Brasília.
** Doutora em Saúde Pública e professora da Escola Nacional de Saúde Publica/ Fiocruz Rio de Janeiro.
*** Pós-doutorando da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, com bolsa da Fundação Carlos Chagas de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro-Faperj.

estudo se apoia no enfoque da promoção da saúde e da habitação saudável.

O argumento central do texto corrobora a tensa relação entre meio ambiente e habitação na referida localidade, e propõe contribuir para uma gradual solução de um persistente conflito socioambiental e sanitário mediante a formulação de políticas setoriais e da conscientização dos atores envolvidos. Os ensinamentos e conhecimentos adquiridos poderão servir como alicerces na formulação e implementação de políticas públicas mais efetivas para o referido caso, e susceptíveis de eventual replicação em outras situações de conflito socioambiental semelhantes.

9.2 Delimitação do problema-objeto

A Vila Santa Luzia é um assentamento humano informal, existente desde 2002. Desde então ela se caracterizou pela sua alta vulnerabilidade social, ambiental e sanitária, bem como por uma ocupação desordenada do solo e a prática de loteamentos clandestinos. Na atualidade, na ocupação vivem aproximadamente 16 mil pessoas que habitam em moradias precárias e sem acesso a saneamento básico, tendo como agravante o fato de estar localizada próxima ao antigo aterro sanitário de Brasília. Além disso, corrobora-se a existência de problemas de regularização fundiária urbana, agravados pela tensa coexistência com uma das mais importantes reservas naturais do Distrito Federal – o Parque Nacional de Brasília (veja-se Imagem 1).

Em termos teóricos, a presente pesquisa se fundamenta no paradigma da promoção da saúde, no conceito de cidade e habitação saudável, e na teoria das representações sociais (Cohen *et al.* 2019; Moscovici 2021)(OPAS, 2006; Cohen *et al.*, 2019). Também, em critérios de políticas públicas e práticas fundamentais conexas, como saúde pública, ambiente construído, conservação dos recursos naturais, habitação popular de interesse social e saúde comunitária. Por razões de espaço, não é possível incluir neste estudo uma discussão aprofundada destas conceptualizações amplamente conhecidas, especialmente das ciências sociais em saúde (Lima; Lima, 2020).

No que diz respeito à delimitação espacial e temporal, é importante assinalar que a Santa Luzia surgiu como uma zona de expansão do bairro da Estrutural. Ocorre que, grande parte da Estrutural foi recentemente regularizada. Entretanto, a Santa Lu-

zia, por estar localizada no limite do Parque Nacional de Brasília, continua numa situação de irregularidade fundiária urbana. Com o agravante de estar sob questionamento judicial, em virtude de possível risco ao referido parque. Eis a origem e evolução de um conflito socioambiental complexo, multidimensional e de grande relevância.



Figura 9.1. Vila Santa Luzia, no Distrito Federal. Fonte: Acervo do Projeto Ecoplanetário 2022.

Em síntese, o conflito socioambiental e sanitário de interesse para os fins deste estudo é marcado, de um lado, pela luta dos seus moradores por garantia de direitos humanos básicos, como condições dignas de vida, habitação, saúde e cidadania. Do outro, não é possível ignorar o dilema especificamente ambiental - conservação dos recursos naturais. Ambos os princípios e valores estão consagrados na carta magna do Brasil. É justamente na interface desse conflito socioambiental que está delimitado o problema-objeto desta pesquisa.

9.3 Metodologia

A entrevista é uma técnica que forma parte do conjunto dos métodos qualitativos de pesquisa das ciências sociais e humanas em saúde. A entrevista qualitativa procura uma aproximação às percepções e interpretações de um problema-objeto, através de relatos verbais fornecidos por informantes chave. Nos dizeres de

Taylor y Bogdan (1996, pág. 101), a entrevista pode ser entendida como «encontros cara a cara entre o pesquisador e os informantes, encontros estes dirigidos para a compressão das perspectivas que têm os informantes a respeito de suas vidas, experiências ou situações, tal como as expressam com suas próprias palavras».

Nesta pesquisa optou-se pela modalidade semiestruturada, com a utilização de um roteiro de entrevista, integrado por quinze questões abertas, divididas em três blocos, contendo cinco perguntas cada. O primeiro bloco de perguntas trata da temática da habitação e saúde. Foram feitas cinco questões que buscavam identificar como os entrevistados percebiam suas condições de habitação, o entorno construído e sua saúde. O segundo bloco de perguntas abordou questões acerca da governança, do urbanismo, da infraestrutura urbana e do papel das autoridades governamentais sob a perspectiva dos atores locais. E o terceiro bloco de perguntas procurou mapear as impressões dos informantes sobre o conflito socioambiental decorrente da tensa correlação destes, com a igualmente necessária preservação do parque.

Nesta pesquisa, foi utilizada a entrevista com N pequeno com a participação de dez informantes identificados como E1 a E10. Foram considerados como critérios de inclusão para participar do estudo: ser morador de Santa Luzia a mais de cinco anos e concordar em assinar um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Como critérios de exclusão considerou-se: morar nessa comunidade a menos de cinco anos, ou não concordar em assinar o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Todos os informantes –oito mulheres e dois homens– se declararam de cor parda. Cinco dos participantes afirmaram ter ensino fundamental incompleto; três deles o ensino fundamental completo; um afirmou ter o ensino superior incompleto; e um se disse analfabeto. A média de filhos por família ficou em 2,5 pessoas. No tocante ao período de residência na vila, os entrevistados variaram entre seis e vinte anos. As moradias dos entrevistados são construídas de forma improvisada, sendo por eles denominadas de barracos. A renda média mensal dos entrevistados girou em torno de R$ 938,00 reais. A comunidade não dispõe de saneamento básico, e o acesso a água e luz se dá de forma clandestina. Em suma, trata-se de uma comunidade informal, com alta vulnerabilidade socioambiental e sanitária, e em irregularidade fundiária.

A coleta dos dados foi feita entre os dias 1º e 10 de abril de 2022. Os encontros incluíram a aplicação de um questionário para identificar o perfil socioeconômico e a realização da entrevista que seguia um roteiro contendo quinze questões. O instrumento procurou mapear e apreender as percepções dos moradores de Santa Luzia. As questões foram organizadas considerando três blocos de perguntas e respostas:

1. Representação das condições de moradia, entorno construído e saúde;
2. Representação da governança, infraestrutura e urbanismo;
3. Representação do conflito socioambiental em relação ao Parque Nacional de Brasília.

As informações foram colhidas na residência dos informantes. Sempre que possível, procurou-se que a entrevista fosse realizada em um local isolado, tentando que os informantes se sentissem à vontade para expressar seus pontos de vista sobre o abordado. Os participantes foram previamente avisados sobre a finalidade da pesquisa e o anonimato das informações obtidas. Ao mesmo tempo, foi solicitada a permissão para gravar suas respostas. Ao final, as entrevistas foram transcritas na íntegra e os informantes identificados como «Entrevistado» por meio de número de 1 a 10 – E1 a E10. Seguidamente, houve a transcrição das entrevistas e a análise interpretativa dos dados, apoiada na técnica de análise de conteúdo de Bardin (2016). Observe-se que o projeto foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade de Brasília, de acordo com a Resolução 466/2012 CNS/MS.

9.4 Resultados e discussão

As entrevistas resultaram em cinco horas de interlocução. Após a transcrição, elas se erigem em dados susceptíveis de uma análise interpretativa inclusive com as subsequentes inferências descritivas e causal-explicativas.

Com relação ao primeiro bloco de perguntas e respostas, elas pretendem destacar, sob a perspectiva dos entrevistados, a representação das condições de habitação, entorno construído e saúde. Assim sendo, uma apreciação geral acerca dos determinantes sociais em saúde dos interlocutores de Santa Luzia, permite identificar padrões de autopercepção, posicionamento e representação social.

Note-se que entre os aspectos que agradam as pessoas que vivem em Santa Luzia se destaca a amizade e a boa relação com os vizinhos. Também, percebe-se a formação de uma rede de solidariedade e apoio entre os moradores. Outrossim, é evidente que eles comungam da insatisfação e do desagrado de viverem em um lugar precário em saneamento básico, com falta de água, rede de esgoto, pavimentação, energia elétrica, dentre outros.

Outro fator que marca o cotidiano dos moradores de Santa Luzia é o convívio ao lado do antigo aterro sanitário. Apesar de já ter sido parcialmente desativado, e hoje possuir camadas de terra de proteção sobre a área, amenizando o mau cheiro e a proliferação de animais vetores de doenças, os danos ambientais presentes no local associados à falta de saneamento intensificam os riscos de adoecimento. Sem falar que o gás constantemente emanado do antigo lixão e a produção do chorume é uma outra preocupação para os interlocutores. Essa apreciação pode ser corroborada no seguinte depoimento:

> Tinha o antigo lixão que acabou. Não tem mais aquela podridão, aqueles entulhos. O risco de as pessoas ficarem doente diminuiu. Mas um perigo é que ficou muito gás. Eles colocam fogo. É aceso dia e noite para não poder explodir. Eu entrei. Eu vi como é. Cada local tinha um buraco, e uma tocha de fogo queimando dia e noite. Está só formando mais gás, mais chorume. O que é uma coisa terrível que vai para o solo e estraga o solo. Aí o pessoal quer fazer uma horta, plantar umas coisas e não pode por causa do chorume. (E1)

Pela fala acima nota-se que, no simbólico do entrevistado, o antigo aterro, mesmo inoperante, apresenta-se como um constante risco de adoecimento. O estigma de viver próximo ao que restou do antigo aterro aparece nas falas dos entrevistados. A discriminação socioespacial foi mencionada como barreira que inviabiliza a inserção no mercado de trabalho, como pode ser observado nas falas abaixo:

> Às vezes a gente não consegue arrumar um emprego fora porque as pessoas não querem contratar alguém de Santa Luzia. Já vi várias pessoas perdendo o emprego e até mentindo sobre onde mora, pedindo o endereço de algum colega que mora na Estrutural. (E6)

> Eu mesmo eu já perdi emprego por falar que moro na Estrutural. Não foi nem na Santa Luzia em si. Se falar que morava na Estrutural, já era uma discriminação grande. (E9)

O informante 9 inclusive chega a mencionar acerca de como foi tratado no comércio quando mencionou que morava em Santa Luzia. Eis o depoimento:

> Quando eu entrava numa loja as pessoas perguntavam, você quer fazer empréstimo, cartão de crédito, comprar no boleto. Eu dizia não, que eu não tenho salário. Eles falavam vamos fazer, pelo menos o carnê. Quando chegava aquela hora de pedir o endereço e a gente falava que morava na comunidade Santa Lucia na Estrutural, de repente o vendedor já rodava a loja toda e ia para lá, vinha pra cá, tentava dar uma desculpa, infelizmente o sistema não está aprovando. (E9)

Apesar de todas as dificuldades relatadas pelos entrevistados com relação às condições em que vivem, quando perguntados sobre o que a sua moradia representa para eles, as falas traziam em comum uma visão de proteção, segurança, refúgio e lar. Evidentemente, o assunto é importante sob a perspectiva da promoção da saúde, das cidades saudáveis, da saúde comunitária e dos determinantes sociais em saúde. Veja os seguintes trechos das entrevistas:

> Pra mim é tudo que eu tenho é este barraquinho, e peço a Deus que o governo não o tire. Tá ainda desse jeito, mas para mim representa tudo! Porque eu não estou no sol, não estou debaixo de uma lona, nem debaixo de uma ponte. (E7)

> É meu refúgio. Único lugar que eu tenho para viver. Minha rede de proteção. (E3)

Nota-se que no simbólico destas pessoas existe a possibilidade de ter um lugar que pode ser chamado de seu. Isto é, onde se sentem seguros e protegidos, mesmo no meio de precárias condições de vida e dos riscos que isso possa implicar para sua saúde. Ao mesmo tempo, é importante mencionar que a questão da falta de segurança no local foi mencionada pela maioria dos entrevistados. No entanto, na percepção de um entrevistado a segurança pública e a ordem social em Santa Luzia melhoraram gradualmente nos últimos meses,

> Já foi o tempo que a Estrutural foi realmente perigosa. Foi assim que começou na época do Cristovam [Buarque, ex-governador do Distrito Federal, entre 1995 e 1999]. Aí sim, ela era perigosa. Mas agora não é mais. Hoje em dia está uma benção. A polícia bota quente em cima dos malandros. Vagabundo não tem vez não. (E1)

Ainda sobre a representação da habitação, entorno construído e saúde, foi perguntado aos entrevistados como foi o isolamento social e a convivência durante o período da pandemia de COVID-19 que assolou o país, entre 2020 e 2022. A intenção da pergunta 5 era, justamente, apreender acerca dos anseios e sentimentos dos moradores de Santa Luzia com relação à pandemia e ao impacto da mesma nas suas vidas. A esse respeito, foi possível coletar os seguintes depoimentos,

> Não tinha como fazer isolamento social porque a gente sobrevive do básico. O lado bom foi que teve muita ajuda. O lado ruim foi que o pessoal não respeitou o isolamento social. Aqui em casa eu acho que se uma pessoa pegasse, eu acho que todo mundo ia pegar por causa da infraestrutura. São só quatro cômodos. (E3)

> O período da pandemia foi muito difícil. Muita insegurança em relação à saúde. Muitas pessoas morando nos barracos, idosos, crianças. (E4)

Infere-se desse primeiro bloco de perguntas e respostas a grande relevância para os informantes da habitação, entorno construído e saúde. Assim sendo, as representações sociais mais presentes no simbólicos dos entrevistados têm a ver com o estigma de morar em uma comunidade territorial irregular, caracterizada pela falta de saneamento básico – água, esgoto na rua, falta de luz –, bem como irregularidade fundiária urbana. A boa convivência com os vizinhos apresenta-se como um dos aspectos positivos mencionados pelos informantes. Apesar do risco de adoecimento, por estarem ao lado de um antigo aterro sanitário e da falta de saneamento, percebeu-se nas falas que a preocupação em ter onde morar se sobressaia com relação ao risco de adoecimento.

O segundo bloco de perguntas e respostas desta pesquisa abordou a representação da governança, infraestrutura e urbanismo. Desse modo, quando questionados sobre a expectativa de melhoria na infraestrutura de Santa Luzia, nota-se nas falas que a preocupação de serem discriminados e do descaso governamental aparece novamente. A expectativa de regularização fundiária da área vem associada à ideia de se desconstruir o estigma de favela imposta à referida vila. Veja os trechos:

> O que eu queria era que regularizasse aqui. Acho que o povo de Brasília inteiro vê a Santa Luzia como uma favela. Devia fazer uma cidadezinha, um conjunto habitacional, alguma coisa para ficar melhor aqui. (E3)

> Espero que um dia o governo olhe por nós. Não tem infraestrutura nenhuma aqui. Aqui não tem nada. Nem água, nem luz, nem esgoto. É tudo clandestino. (E6)

Houve relatos de clientelismo político e populismo de certos candidatos, especialmente em anos eleitorais com relação ao processo de regularização de Santa Luzia. Segundo as informações, durante os períodos eleitorais as visitas de pretendentes interessados em votos são muitas, assim como promessas de regularização fundiária da área. Notou-se que no simbólico dos informantes muito descrédito e ceticismo com relação aos políticos, devido a várias promessas não cumpridas. Considere-se o seguinte depoimento: «Um milhão de promessas, eles vêm fazer promessas que vai regularizar, que vai melhorar e nunca vem. Então, assim, a questão política não tem olhos pra Santa Luzia» (E9).

Quando questionados sobre o projeto do governo de construir prédios multifamiliares e um complexo habitacional no local, as opiniões divergiram. Por um lado, alguns informantes acham que seria uma boa alternativa para resolver a situação. «É bom demais porque vai ter saneamento básico, benfeitorias. Seria uma benção de Deus acabar com aquela lixaiada. Tudo novo. Tudo com documento. Seria uma maravilha», destacou o informante E1. Por outro lado, alguns moradores não a consideram como uma saída adequada para a comunidade. Veja o raciocínio,

> Eu não aprovo porque se aqui tem condições de ter prédio, tem condições de ter casa. E assim, tem famílias aqui com 10 pessoas, filhos especiais, pais idosos. Como é que a pessoa vai subir a escada com uma cadeira de rodas? Porque no projeto que eles implantaram, que eles apresentaram, não tem elevadores. Como é que uma pessoa que já tem problema na coluna vai subir com um filho cadeirante de cadeira de rodas em escada, não assiste às pessoas que aqui moram. (E9)

Nota-se no simbólico dos informantes uma insegurança muito grande com relação à construção de prédios multifamiliares, com apoio de instituições governamentais. Dentre tais preocupações, sobressai a possibilidade de perder o local em que vivem. Isto é, um local que, apesar da falta de infraestrutura básica, é considerado como seu espaço e fonte de identidade individual, familiar e social. Isso porque para construir os prédios multifamiliares no mesmo

local, suas habitações teriam que ser demolidas. Tal hipótese gera muitas desconfianças e incertezas. Veja as falas:

> No meu ver seria melhor eles regularizarem a casa de cada pessoa que já está aqui, em vez de derrubar tudo e complicar mais ainda a vida das pessoas. Já que cada um já está com o seu cantinho, já regulariza. (E3)

> Eu vi o protótipo e eu não gostei muito. Tem famílias que são grandes onde moram quinze pessoas numa casa só. Não daria pra colocar num apartamento. Como eu viveria em um apartamento? Tenho crianças, cachorros e gatos. (E6)

Infere-se deste segundo bloco de perguntas e respostas a existência de representações sociais que aportam para a discriminação, insegurança, medo e oportunismo político. Todas essas representações são construídas em torno da ideia de eventual retirada dos moradores do local, bem como da proposta apresentada pelo governo de construir prédios multifamiliares. Percebeu-se que no simbólico dos informantes está presente o medo de perderem o único local que têm para morar, já que para construir os prédios, é necessário demolir todas as construções existentes no local.

Com relação ao poder público, as falas apontaram para a percepção de total descaso e abandono. Associada a essa percepção, aparece a ameaça e o fantasma do cumprimento da ação cível pública, que manda a remoção de todas as habitações localizadas há trezentos metros do Parque Nacional de Brasília. A desesperança em uma solução pacífica para o problema socioambiental em Santa Luzia apareceu em várias falas. Esse desalento foi percebido, também, quando os entrevistados mencionam que são vítimas de candidatos a eleição, que só procuram a comunidade para conseguir voto e se eleger, prometendo soluções que nunca são cumpridas.

O terceiro bloco de perguntas desta pesquisa abordou a representação da tensão socioambiental dos moradores de Santa Luzia com relação aos limites do Parque Nacional de Brasília, principal reserva de conservação ambiental do Distrito Federal. Tem-se aqui uma tensão socioambiental a ser resolvida. Por um lado, constata-se a existência do parque, responsável por parte do abastecimento de água e outros ecossistemas de enorme relevância distrital. Por outro lado, observa-se Santa Luzia, ocupação humana localizada no extremo sul do parque, e que interage e pressiona os limites dessa área de proteção, mediante o alto e crescente risco de queimadas,

depredação da fauna e flora, descarte de lixo e contaminação de nascentes.

Desde o ponto de vista legal, há, desde 2015, uma ação cível pública que exige a remoção de todas as moradias construídas a menos de 300 metros da cerca do parque. Tal determinação judicial implica a execução urgente de ações concretas de reacomodação das famílias que aí vivem, inclusive em prédios multifamiliares.

É importante destacar que a ameaça ao parque não provém tão somente de Santa Luzia. A própria presença do antigo aterro sanitário constitui, desde muito tempo, um desafio socioambiental e sanitário de grande relevância no Distrito Federal. Estudo de Miranda y Andrade (2019) aponta que existem outros empreendimentos comerciais, residenciais e industriais, próximos ao local, como a Cidade do Automóvel. Esses outros empreendimentos podem até representar ameaças mais graves à conservação dos recursos naturais do parque, do que as habitações instaladas em Santa Luzia.

Percebe-se na fala abaixo o descontentamento e insatisfação de um informante com o papel do governo ao longo dos anos, especialmente no que diz respeito ao controle da expansão de Santa Luzia rumo a área do parque. Eis o trecho de entrevista:

> O aumento crescente da Santa Luzia também é questão política, porque se o governo não olha para a Santa Luzia, não vê que está crescendo... O que é que o governo alega? Ter o Parque Nacional. Mas ele não olha pela pessoa que está precisando morar ali. Ele não faz uma coisa de prevenção. Aí depois não adianta, ele vir querer tirar a trezentos metros, porque já tem pessoas que estão instaladas ali há três anos. Ele tem que fazer uma coisa de prevenção, para que aquelas pessoas não cheguem a precisar morar ali. Para depois ele não ter que remover (E10).

Esse mesmo informante, que está entre as pessoas que moram a menos de trezentos metros da cerca do parque, e que, portanto, corre o risco de perder sua casa, traz na sua fala representações de revolta e desilusão, com relação ao mandado judicial de remoção. A esse respeito, a fonte alegou o seguinte,

> Na verdade, eu até parei de acompanhar as reportagens com relação a esse mandado judicial. Parei, porque eu estava ficando doente, isso deixa a gente muito abalado. A gente vai dormir sem ter a certeza de que quando acordar aonde vai ficar. Se eles tivessem pelo menos o bom senso de retirar as pessoas para colocar em um lugar melhor, tudo bem. Mas eles colocam a gente a

> mercê de rato, barata, poeira, sem água, sem tudo. Larga o indivíduo pra lá e os moradores é quem sofre as consequências. (E10)

Percebe-se pela fala dos entrevistados que a falta de ação dos órgãos governamentais com relação ao processo de regularização fundiária, agravaria o problema, pois faria com que outras pessoas passassem a ocupar também a área. Veja:

> No Parque tem que ter segurança para evitar esses problemas. Porque as próprias pessoas que moram no local quando vê uma pessoa precisando, leva para casa dele. Aí chega um certo ponto que ele já não quer mais aquela pessoa [em sua casa] e dar um jeito dele arrumar um pedacinho de terra por ali mesmo para dá aquela pessoa que faz um barraquim. Com uns dias vai essa pessoa ser dono. Nisso vai aumentando a polução nesses locais. (E1)

Percebe-se que no simbólico dos informantes o parque apresenta-se como o maior obstáculo para a almejada regularização fundiária da área. Uma informante elucubrou o seguinte: «A gente não tem muita interação com o parque. A gente sabe que ele está ali. Sabe que algumas pessoas moram embaixo. E que a Santa Luzia não foi regularizada por causa da proximidade com o parque» (E6). Outros problemas também são mencionados. Este informante traz percepções sobre a insegurança que o parque supostamente representa para eles:

> O parque é tão perto e tão distante. A comunidade tem receio de ir ao parque por não conhecer o local. Tem pessoas má que vão lá pra fazer mau uso do parque. Pra queimar, jogar lixo, sabendo que pode espalhar fogo. A gente não usa por conta da insegurança. (E10)

Apesar da convivência ao lado da principal área de conservação ambiental do Distrito Federal, alguns moradores relatam que não usam o local. Tal constatação pode contribuir a explicar a tensa relação com o mesmo e o persistente conflito socioambiental entre as partes, conforme ilustrado abaixo:

> Mesmo a gente morando ao lado do parque nacional a gente não pode desfrutar do ambiente. Tem um parque dentro da Estrutural mesmo, que é o parque Estrutural. Mas a gente não frequenta por conta da insegurança. Tem usuários de drogas. As pessoas vão e deixam cavalo. As ruas aqui não têm pavimentação. Não tem tratamento de esgoto. É saco de lixo na rua. Abandono de cachorro aqui na Santa Luzia é muito grande, principalmente depois

> da pandemia. Tem hora que você flagra cachorro brigando no meio da rua. A insegurança é muito grande também. E o entorno aqui é bem feio. (E9)

Corrobora-se que, no simbólico dos informantes, o parque aparece como um desafio para a comunidade. Ocorre que, em parte, o conflito socioambiental em questão também é decorrente da prática de loteamentos clandestinos, grilagem de terra e da ocupação desordenada do solo. Essas irregularidades não podem ser desdenhadas pelos atores com vínculos e interesses no problema-objeto. Em outras palavras, os moradores de Santa Luzia devem assumir suas responsabilidades no marco desta problemática, quer desde a perspectiva social, quer da perspectiva ambiental.

Em suma, infere-se deste terceiro bloco de perguntas que a regularização fundiária urbana demanda responsabilidade. A expansão descontrolada de Santa Luzia, mesmo que em circunstâncias não desejadas nem planejadas, por razões de vulnerabilidade social, constitui uma ameaça ao Parque Nacional de Brasília, e ao desenvolvimento sustentável do Distrito Federal. Entende-se que, na busca de soluções para o referido conflito, deve ser considerado um critério de corresponsabilidade social e ambiental, conforme sugerido pelas autoridades e gestores do parque, além de pesquisadores, sociedade civil organizada e poder público. Por último, mas não menos importante, é o fato de que o parque está sob responsabilidade do governo federal, através do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade-ICMBio. Consequentemente, o destino dessa área de conservação ambiental é de interesse virtualmente nacional.

9.5 Considerações finais

Corrobora-se que em Santa Luzia persiste um conflito socioambiental complexo, e transcendente. Há no local uma sobreposição de fatores ambientais, sanitários e sociais que implicam sérios riscos de adoecimento, com destaque para a presença do antigo aterro sanitário. Os moradores questionam a falta de saneamento básico, a poeira no período da seca, e lama e umidade no período da chuva, o excesso de lixo entre as ruelas, a presença de animais domésticos abandonados, o persistente loteamento e uso irregular do solo, a precariedade das habitações, entre outras questões conexas (Cohen *et al.*, 2019).

Infere-se pelas falas dos entrevistados que ter um lugar para morar é tão importante que eles se sujeitam às condições existentes, colocando sua saúde em risco. O parque, que deveria ser visto como um espaço promotor de saúde para essas pessoas, aparece como um problema, já que inviabiliza a regularização fundiária da área. Faz-se necessário promover ações técnicas e educativas que auxiliem na convivência pacífica e harmônica no local. Investir em programas de atenção primária ambiental pode resultar em ferramentas de otimização, cujos resultados consistem em um processo gradativo de melhoria da qualidade de vida. É urgente consolidar propostas voltadas para a regularização fundiária de Santa Luzia, e uma rigorosa política de preservação dos limites do parque já que se trata da principal área de conservação ambiental do Distrito Federal.

É imprescindível o envolvimento da comunidade na busca por melhorias. As precárias condições habitacionais e a falta de saneamento influenciam negativamente o ecossistema local. Tal situação evidencia a necessidade de melhorar a eficácia e eficiência das políticas públicas, principalmente as voltadas para a saúde, habitação, ambiente e infraestrutura do local. Espera-se que os conhecimentos obtidos aqui possam subsidiar decisões que venham reforçar os apelos pela concretização de cidades saudáveis com condições de habitação dignas e promotora de saúde.

CAPÍTULO 10

La sustentabilidad de las organizaciones rumbo a la transparencia financiera

GRACIELA MARÍA SCAVONE*

La contabilidad es una herramienta importante para apoyar la comprensión de las actividades referidas a estrategias de sustentabilidad, y aquellas referidas a esfuerzos de mitigación específicos. Es una clara contribución al marco de transparencia que se debe impulsar, ya que la contabilidad puede ayudar a establecer una comprensión clara de los resultados obtenidos a partir de compromisos surgidos de la responsabilidad llevada al campo de los negocios.

En esta línea, se está impulsado cómo promover y regular la revelación de los efectos de las acciones referidas a la sustentabilidad de las organizaciones en sus Estados Financieros. Poner énfasis en la mitigación de contaminación producidas por las empresas, y revelarla a través de información auditada y asegurada por expertos, sin duda afianza la confiabilidad ante todos los interesados.

Se verifica que la contabilidad es una herramienta imprescindible para la medición y comprensión de las actividades relacionadas con la estrategia de sustentabilidad de las organizaciones. Los esfuerzos de mitigación específicos que se deben revelar a nivel organizacional son solo una muestra de la importancia de contar

* Profesora regular de grado, Facultad de Ciencias Económica, Universidad de Buenos Aires a cargo de la cátedra de Teoría Contable. Contadora Pública Nacional, Universidad de Buenos Aires. Especialista Ambiental. Universidad Austral. Doctora de la Universidad de Buenos Aires, Ciencias Económicas. Posdoctorado en la misma casa.

con la aplicación de esta disciplina para generar información de calidad en las organizaciones tanto públicas como privadas.

Las revelaciones de información que los mercados necesitan para canalizar la inversión hacia soluciones sostenibles, y para reconocer oportunidades y modelos de negocio que sean compatibles con los desarrollos innovadores que requiere la sustentabilidad, es necesario que expongan razonablemente las acciones que fortalezcan las estrategias que plasmen concretamente la visión y la misión declarada por la organización.

Se advierte que es necesario contar con productos y servicios de organizaciones que respeten a los seres humanos y que cuiden el ambiente, sin por ello afectar sus resultados económicos, muy por el contrario, mejorándolos sustancialmente.

Progresar en este camino crítico, proporcionando modelos e informes que contemplen las mediciones cuantitativas y cualitativas de los efectos de las mejores prácticas gestión, que evalúen riesgos y aseguren el reflejo fiel de la realidad empresarial.

Un interrogante crucial para Latinoamérica es si las organizaciones que se desarrollan en sus territorios, más allá del compromiso que puedan declarar, tienen la fuerza, ´la ética y la capacidad para dar respuesta a estos nuevos escenarios, priorizando las acciones de respeto por el ambiente y por las personas

10.1 Antecedentes

La ciencia y la profesión están trabajando en la construcción de modelos, guías y pronunciamientos para que el objetivo de mitigación de las acciones anti sustentables de las organizaciones puedan ser medidas y comunicadas siguiendo normativas que faciliten su comparación y comprensión a nivel global.

A nivel mundial, los inversores y los accionistas han expresado su preocupación por la falta de revelaciones confiables acerca de las acciones de sustentabilidad, incluidas la información referida al riesgo y a la respuesta que las organizaciones puedan suministrar.

Como señaláramos en el primer párrafo, se está trabajando incesantemente para lograr armonizar la tetranormalizacion existente, que muchas veces confunde a los emisores y desorienta a los usuarios de información. Uno de los grupos de trabajo que, por ejemplo, relaciona al clima y sus efectos con las divulgaciones financieras, es conocido como TCFD (por sus siglas en inglés) que fue creado

por la Junta de Estabilidad financiera (FSB también por sus siglas en inglés) en 2015, en junio de 2017 emitió una serie de recomendaciones para abordar la falta de información sobre el impacto financiero del riesgo climático para brindar mayor transparencia a toda la cadena de inversión.

Es reconocido que la ausencia de un marco de divulgación reconocido internacionalmente les impide determinar qué información se informa y cómo se presenta. Según las Naciones Unidas (UN, 2019), las demoras en abordar este problema podrían costar a las compañías casi $ 1.2 billones en los próximos 15 años.

También es importante destacar el reciente reconocimiento de la ¨Red para Ecologizar¨ el Sistema Financiero (NGFS, por sus ciclas en inglés), conformada por un grupo de 36 bancos centrales y supervisores, que han manifestado que los riesgos relacionados con el clima son una fuente de riesgo financiero y está dentro de los mandatos de los bancos centrales a garantizar que el sistema financiero sea resistente a estos riesgos.

En respuesta a estas inquietudes, el FSB creó TCDF en 2015 para establecer un conjunto de recomendaciones para realizar revelaciones en los estados financieros, que en forma consistente, ayudaran a los grupos de interés a entender los riesgos del cambio climático, en particular, dado que la lucha contra el cambio climático es un peligro a menos que los riesgos asociados con el clima tengan un valor en la asignación de capital. Para esto los inversores necesitan la información correcta para responder a estos desafíos.

La falta de un marco conceptual financiero normativo consistente para este tipo de revelaciones torna difícil para inversores, acreedores y otros grupos de interés interpretar las revelaciones existentes para la toma de decisiones financieras. Estos interesados necesitarían saber qué empresas son los más vulnerables al riesgo climático, cuáles están mejor preparadas para enfrentarlo, y qué medidas están tomando.

Con las recomendaciones y las orientaciones específicas del sector asociado, desde junio de 2017, las organizaciones tienen la oportunidad de aplicar un enfoque más riguroso y consistente para evaluar y revelar el impacto financiero de los riesgos climáticos en sus presentaciones financieras

Todos los miembros de la TCDF han firmado las recomendaciones de divulgación, llamando a todos los mercados bursátiles para

asegurarse que las empresas adopten la nueva orientación sobre el clima y la divulgación de riesgos.

Necesitamos iniciar una nueva era que de respuesta a lo siguiente:

1. Falta de un marco conceptual financiero normativo consistente con revelaciones de impacto ambiental y social
2. Es difícil para inversores, acreedores y otros grupos de interés interpretar la información existente para la toma de decisiones financieras.
3. Saber qué empresas son los más vulnerables al riesgo climático, cuáles están mejor preparadas para enfrentarlo, y qué medidas están tomando.
4. Que la contabilidad relacionada con la transparencia de la información a revelar cumpla su rol dentro de las organizaciones.

10.2 Diferenciación conceptual entre contabilidad financiera y contabilidad de la sustentabilidad

Antes de continuar avanzando con el eje central de las formulaciones acerca de la transparencia como factor crucial de la información sobre aspectos de la sustentabilidad a revelar como parte de la información financiera, se considera necesario aclarar qué diferencias existen entre dos segmentos de la contabilidad involucrados en esta propuesta:

1. La *contabilidad financiera* puede ser definida como una disciplina que consiste en recopilar, ordenar y registrar la información relacionada con la actividad económica de un ente. Se ocupa de sintetizar la información de las actividades y la situación económica de un ente en un momento del tiempo y a lo largo de su desarrollo. Según el Marco Conceptual del Internacional Accounting Standard Board (IASB), el objetivo de la información financiera con propósito general es proporcionar información financiera sobre la entidad que informa que sea útil a los inversores, prestamistas y otros acreedores de capital o potenciales, para tomar decisiones sobre el suministro de recursos para la entidad.

2. La *contabilidad de la sustentabilidad* se refiere a la medición, gestión y actividades empresariales, que reflejan la gestión de los impactos sociales derivados de la producción de bienes y servicios, así como la gestión de los capitales ambientales y sociales necesa-

rios para crear valor a largo plazo. También incluye los impactos que los retos de la sustentabilidad tienen sobre la innovación, los modelos de gobierno corporativo y viceversa.

Si bien la mayoría de las empresas a nivel mundial que se desempeñan en el mercado de capitales emiten Reportes de Sustentabilidad, esa información, conjuntamente con los Estados Financieros, no parece ser suficiente para una evaluación del valor empresarial en su conjunto.

El Sustainability Accounting Standards Board (SASB), en relación con aspectos de sustentabilidad identifica *diferentes impactos:*

1. En *activos y pasivos*: tanto en activos tangibles como intangibles. Ej.: las malas relaciones laborales que pueden generar impacto en el valor de una marca, o cómo la escasez de agua que puede perjudicar la agricultura y el pastoreo. Los pasivos pueden verse afectados por litigios o regulaciones medioambientales, e incluso generar pasivos contingentes, así como diferentes eventos meteorológicos.
2. En relación con *ingresos y costos*: ejemplos: cómo ingresos proyectados, ganancias, cuotas de mercado y / o poder de fijación de precios pueden verse afectados por factores de sustentabilidad tales como: energía, mano de obra, cadena de suministros, por las inversiones necesarias que surjan de regulaciones relacionadas con sustentabilidad, o a través de variaciones de precios de materias primas u otros insumos para la producción.
3. Impactos en el costo *de capital y el perfil de riesgo* de una empresa.

La unificación de los estándares sobre divulgación de información no financiera para inversores, es el próximo paso. Las empresas listadas deberán incorporar información de sostenibilidad material en sus reportes financieros. Los temas de sostenibilidad material desde el punto de vista de la empresa, de la actividad industrial específica, de todas las partes interesadas, en una tendencia sin retorno.

10.3 Relación con los acuerdos del Club de París

No cabe duda que la contabilidad relacionada con las emisiones de gases de efecto invernadero es un paso fundamental en la gestión de la respuesta del mundo al cambio climático. Las metodologías

de la contabilidad ayudan a comprender la cantidad de emisiones liberadas y secuestradas, qué intervenciones están teniendo un impacto positivo, y si los objetivos de mitigación cumplen con las metas fijadas por la autodeterminación de las partes.

La contabilidad aporta transparencia al contribuir a medir y revelar información de las organizaciones. La contabilidad cubre el «cómo» en términos de sistemas o procesos para contabilizar las contribuciones determinadas por las naciones (CDN) de las partes que firmaron el acuerdo de París.

Transparencia e informes asociados bajo el artículo 13 de dicho acuerdo cubren el «qué» en términos de la información que debe ser comunicada. Se alienta la contabilidad y la transparencia para evaluar con precisión y comprender el progreso de CDN y su logro (Hood *et al.* 2017).

Con la adopción del Acuerdo de París, se necesita la orientación de la contabilidad para apoyar a los países en la revelación de sus contribuciones a la disminución de los gases efecto invernadero.

Existen pronunciamientos que fortalecen este enfoque:

1. Según el artículo 4.13, las partes acordaron «Contabilizar sus contribuciones determinadas a nivel nacional» (CDN) y seguir ciertos principios al contabilizar emisiones antropogénicas y eliminaciones correspondientes a sus CDN.
2. La COP solicitó la elaboración de esta orientación, aprovechando los enfoques existentes bajo la Convención y sus instrumentos jurídicos relacionados
3. La orientación contable será aplicable a todas las partes comenzando con su segundo CDN, aunque pueden elegir para aplicarlo a su primer CDN.
4. Las partes deberán decidir lo que constituye un «segundo» o «posterior» CDN y cómo se aplica la orientación contable a todo el lapso cubierto para informar el seguimiento del progreso, no solo después de que se complete el período de implementación para determinar el logro.
5. Todas las partes deben realizar la contabilización de sus CDN, a pesar del hecho de que cada CDN está determinada a nivel nacional. Es lógico que refleje la ambición común en la reducción de emisiones, de acuerdo con responsabilidades a nivel nacional definidas en base a las capacidades de cada país según sus diferentes circunstancias nacionales.

En cuanto a los aspectos clave para una revelación de calidad, tanto a nivel público como a nivel privado, para las organizaciones siempre los cambios son tomados con reparo, generalmente por temas de tiempos, costos y recursos disponibles, y debidamente capacitados.

Estas cuestiones atentan contra la calidad de la información que suelen divulgar. Por ello se apela a la responsabilidad del emisor, y a la capacidad del receptor para demandar lo que puede poner en riesgo sus decisiones. En Latinoamérica, si bien existen avances, las evaluaciones realizadas en el marco de la investigación no permiten apreciar un grado de avance significativo en cuanto a la transparencia de la información y su disponibilidad, tanto a nivel público como privado.

Para quienes dirigen la emisión de la información es importante tener presente los siguientes aspectos clave:

1. La adopción de las recomendaciones es voluntaria.
2. Las recomendaciones se aplican a bancos, compañías de seguros, propietarios de activos y administradores de activos.
3. Las recomendaciones también se aplican a algunos sectores no financieros de riesgo, por ejemplo: energía, transporte, material y edificios, agricultura, alimentación y productos forestales, entre otros.
4. Los riesgos climáticos incluyen riesgos de transición y riesgos físicos.
5. El análisis de escenarios debe aplicarse para la evaluación de riesgos climáticos, incluyendo definiciones de escenario basado en el corto plazo, mediano y largo plazo.
6. La información de carácter cualitativo y cuantitativo, debe proporcionarse anualmente en los estados financieros, o en los informes anuales.

Las recomendaciones que ha emitido el TCFD se estructuraron alrededor de cuatro temas considerados como centrales para reflejar cómo las organizaciones operan: gobernanza, estrategia, gestión de riesgos, métricas y objetivos, los cuales se explican a continuación.

1. Gobernanza: cómo se integran los riesgos climáticos en el negocio.
2. Estrategia: cómo se incorporan los riesgos climáticos en las futuras decisiones comerciales.

3. Gestión de riesgos: los procesos utilizados para identificar, evaluar y gestionar riesgos relacionados con el clima.
4. Métrica: los indicadores y objetivos utilizados para evaluar y gestionar riesgos y oportunidades. Cada recomendación debiera ser apoyada por divulgaciones recomendadas, relacionadas con el clima.

10.4 Información a incluir en los informes financieros

Las divulgaciones financieras relacionadas con la sustentabilidad deben ser incluidas en las presentaciones financieras principales, y estar sujetas a los procesos de gestión internos apropiados, similares a los utilizados para las revelaciones financieras patrimoniales tradicionales. Es crucial que la implementación de las recomendaciones requiera a las autoridades organizacionales comprometerse con estrategias de sustentabilidad de forma manifiesta.

Se promueve revelaciones financieras cuantitativas, particularmente divulgación de métricas sobre el impacto financiero que los riesgos relacionados con la sustentabilidad tienen o podrían tener en una organización, por ejemplo, deterioro de activos, impacto en flujos de efectivo de operaciones, ingresos netos y acceso al capital.

Una verificación empírica de la relación entre el uso de la contabilidad financiera y el correlato con la contabilidad de la sustentabilidad se realizó en el estudio que abarcó los *Reportes de Sustentabilidad y Estados Financieros* por el ejercicio económico finalizado el 31/12/2020 de empresas que cotizan en la Bolsa de valores de Buenos Aires tales como:

1. Arcor SAIC (Productora de alimentos).
2. Empresa Distribuidora y Comercializadora Norte SA (Edenor-distribución de energía eléctrica).
3. Holcim (Argentina) SA (cementera).
4. Molinos Río de la Plata SA (productora de alimentos).
5. Ternium SA (productora de acero).
6. YPF SA (productora de hidrocarburos).

De la investigación realizada se observaron importantes diferencias en lo revelado por la misma empresa entre el informe de sustentabilidad emitido y el informe financiero para el mismo período. El informe de la investigación realizada completa se puede consultar en www/económicas-online.com.

10.5 Los modelos de negocios circulares

En los modelos de negocios circulares se valorizan los recursos que se utilizan para la elaboración de productos, desde una perspectiva sustentable, para que estos recursos, no renovables y escasos, puedan generar el mayor valor posible reduciendo la extracción de la naturaleza.

Además, se analizan los residuos generados en cada una de las etapas de producción y utilización, identificando alternativas para que puedan volver a la cadena de valor como recursos de producción. Es necesario fijar mejor los precios de los recursos residuales en negocios circulares para permitir la inclusión de su valor en el balance.

Este proceso contribuye a que las cuentas contables se alineen con el pensamiento circular permitiendo revelar en forma transparente el valor de los bienes concebidos con esta estrategia. Este es un tema que debe ser debatido en los círculos académicos y profesionales para que el ejercicio profesional se realice con coherencia y armonía con las ideas innovadoras que se introducen en los mercados.

Se enfatiza una mayor necesidad de análisis prospectivos, destacando que la sustentabilidad conlleva un análisis de escenarios de riesgo para incorporar a sus estrategias y a la planificación financiera. En las evaluaciones de riesgos, a fin de facilitar a las organizaciones emprender y usar el análisis de escenarios relacionados, es importante incluir variables relacionadas con los escenarios de aplicación. El análisis de escenarios permitirá una mejor información para inversores a fin de que puedan evaluar cómo las empresas avanzan hacia la sustentabilidad.

10.6 La importancia de la comunicación

Las organizaciones actúan como mediadores del desarrollo sustentable particularmente cuando son observadas por la sociedad, quien juega un rol fundamental en la influencia política, y en la toma de conciencia general

Las empresas pueden impulsar el comportamiento responsable de sus grupos de interés en general, brindando una función de prevención basada en información cuantitativa y cualitativa relacionada con buenas prácticas, para lo cual una herramienta

fundamental es el balance de responsabilidad social, el informe de sustentabilidad, o cualquier tipo de información en la cual se manifiesten los efectos de las acciones de la organización hacia un desarrollo más sustentable.

La demanda social de comunicación es un criterio para la legitimidad y el desempeño. La sociedad actual está profundamente marcada por una actitud de desconfianza hacia los centros tradicionales de poder. Por eso es importante el desarrollo de una estrategia de comunicación profesional y sistemática.

Los temas asociados a la sustentabilidad vienen evolucionando en un escenario de grandes desafíos para la sociedad, y para las organizaciones. En este contexto, la comunicación como una práctica asociada a la responsabilidad empresarial, permite a los grupos involucrados evaluar las acciones y las prácticas de las organizaciones estableciendo como referencia sus valores, las condiciones del sector en el que se desenvuelven, y su forma particular de concebir el mundo y de relacionarse con su entorno.

No es posible concebir una gestión responsable sin un ejercicio reflexivo de la comunicación con los grupos de interés, en el cual se apueste a una comunicación incluyente, transparente, respetuosa de la dignidad de las personas y la naturaleza ambiental.

10.7 Reflexiones finales

La contabilidad financiera no aborda suficientes aspectos del desempeño sustentable, como para brindar información que fortalezca la transparencia, la rendición de cuentas, y en consecuencia, la calidad de la información.

Los reportes de sustentabilidad (producto de la contabilidad de la sustentabilidad), son la vía actual que la mayoría de los entes eligen para comunicar estrategias de esta naturaleza. Estos informes, en la mayoría de los países de Latinoamérica, aún no revisten el carácter de obligatorios.

Los inversores y principales usuarios de la información financiera con propósito general necesitan, a fin de evaluar adecuadamente el valor empresarial, información sobre sustentabilidad relacionada con la información financiera más congruente, completa, comparable y verificable

Asimismo los profesionales contables tienen una limitada formación en relación con la medición del desempeño sustentable,

aunque cada vez más se observan evidencias de que el cambio climático presenta un riesgo financiero para el mundo y su economía.

La relevancia de los riesgos relacionados con el clima para las decisiones financieras de hoy, y la necesidad de una mayor transparencia se han intensificado y se tornaron más urgentes en los próximos años.

Como una de las recomendaciones para fomentar un sistema financiero resistente, es destacar la importancia de la revelación, y alentar a las organizaciones a divulgar en línea con las recomendaciones internacionales, para lograr armonización, comparabilidad, consistencia y transparencia. Para ello, es imprescindible que los contadores sean sensibilizados y formados sólidamente para dar respuesta a estos nuevos escenarios.

Muchas de las empresas están poniendo mucho esfuerzo en implementar las recomendaciones, y los inversores han visto que este trabajo está dando sus frutos en forma de aumentos en la disponibilidad y calidad de la información, este punto marca una tendencia que se reconoce como crucial para avanzar hacia una mayor transparencia.

Sin embargo, el progreso debe ser más acelerado. Las divulgaciones de hoy permanecen lejos de la escala que los mercados necesitan para canalizar la inversión hacia soluciones sostenibles, y reflejar oportunidades y modelos de negocio que sean compatibles con los desarrollos innovadores que requiere la sustentabilidad, se torna imprescindible.

Esperamos poder continuar alentando y facilitando la implementación de revelaciones en los estados financieros sobre los efectos de la sustentabilidad, hasta lograr que Latinoamérica, tanto en sus organizaciones públicas como privadas, progrese más aceleradamente proporcionando modelos e informes que contemplen las mediciones cuantitativas y cualitativas de las mejores prácticas de transparencia que reflejen en los estados financieros auditados las verdaderas acciones hacia una gestión más sustentable.

CAPÍTULO 11

Trazabilidad de la carne vacuna argentina: su rol en el comercio mundial

SILVINA DAL PONT,[*] DANIEL TOMASINI[**] Y TOMÁS KIHLBERG[***]

11.1 Introducción[+]

La producción y el consumo de carne vacuna a nivel global se encuentran en ascenso. De acuerdo con datos de la OCDE-FAO (2021), se prevé que hacia 2030 el consumo mundial de carne vacuna crezca un 5.9 %, en comparación con el promedio del período base de 2018-2020. Según estas estimaciones, el consumo mundial de todo tipo de carnes se incrementaría un 14 % hacia el mismo año, contemplado un crecimiento en el consumo de cerdo, aves y ovejas del 13.1 %, 17.8 % y 15.7 % respectivamente.

El crecimiento de la población es el principal impulsor del aumento del consumo, de manera que un aumento del 11 % previsto en este indicador respalda el incremento proyectado en el consumo mundial de todo tipo de carnes para 2030 (OCDE-FAO, 2021). Asimismo, se encuentran otros factores que determinan el nivel

* FALTA
** Catedra de Economía General. Departamento de Economía, Desarrollo y Planificación Agrícola. Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires.
*** Tesista de grado. Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires.
+ Estudio realizado en el marco de proyecto de investigación «El rol de China en el comercio agroalimentario, el desarrollo sustentable, y los compromisos frente al cambio climático: una mirada desde los nuevos paradigmas de integración regional (2005-2016)». Programación UBACyT Proyecto 20620170100005BA.

y el tipo de consumo de carnes como la urbanización, ingresos, precios, tradición, las creencias religiosas, las normas culturales y las preocupaciones ambientales, éticas, de bienestar animal y de salud.

El crecimiento económico es otro impulsor importante del consumo de carne. El aumento en el ingreso per cápita permite acceder a la compra de este producto que suele ser una fuente más cara de calorías y proteínas. Según las estimaciones de la OCDE-FAO (2021), la respuesta del consumo de carne per cápita a los aumentos de ingresos son demostrablemente más altos con ingresos más bajos y menos en ingresos más altos, donde el consumo está en gran parte saturado y limitado por otros factores como el medioambiental y ético/animal, preocupaciones por el bienestar y la salud.

En China, el consumo de carne vacuna se ha incrementado rápidamente en los últimos años, en función de la mejora de los estándares de vida y el crecimiento del número de consumidores de ingresos medios (Cámara argentino-china, 2022). Argentina vende a China los cortes vacunos de menor valor unitario, pero la oportunidad de ampliar las exportaciones para abastecer a este mercado, alcanzando segmentos con mayor poder adquisitivo y en permanente crecimiento, conducen a orientar exportaciones de cortes selectos.

Según FAO (2021) el aumento en las emisiones de gases de efecto invernadero por la producción de todo tipo de carnes hacia 2030 se calcula en 5 por ciento, lo cual representa un guarismo considerablemente menor al aumento estimado en la producción, debido principalmente al aumento de la productividad y a las políticas nacionales de bajas emisiones de carbono. En este sentido, el Consejo Agropecuario del Sur publicó un documento en el cual se ponen en discusión los datos sobre nivel de emisiones del sector de la carne vacuna y destacan la necesidad de calcular no solo las emisiones sino también la potencial captura y secuestro de carbono de los diferentes sistemas de producción, especialmente por la naturaleza pastoril que posee la ganadería bovina en el MERCOSUR (Delgado y Gauna 2021). Asimismo, consideran la importancia de la difusión de sistemas de producción que contribuyan al secuestro de carbono.

En Argentina, el sector de la carne vacuna encuentra en el segundo lugar en términos de generación de Valor Bruto de Producción (16.1 %), de Valor Agregado (12,3 %) y de empleos (13 %) en el

conjunto del sector agroalimentario; siendo superado únicamente por la soja (Lódola *et al.* 2019). En el año 2020, el sector vacuno exportó 3.368 millones de dólares y se ubicó el tercer lugar en los principales complejos exportadores agroalimentarias y en el quinto respecto a toda la economía (6.1 por ciento del valor exportado total de la economía) (INDEC, 2021). La producción de carne vacuna reviste importancia para la sostenibilidad económica, social y ambiental en las distintas regiones del país, y al mismo tiempo es clave es la generación de proteínas animales para la seguridad alimentaria global (Delgado y Gauna 2021).

La dinámica de los mercados genera incertidumbre acerca de cómo enfrentar los desafíos de sostenibilidad ambiental y permitir que el sector productivo se fortalezca. Respecto a los consumidores, no está claro qué nivel de prima estarían dispuestos a pagar por disminuir los riesgos que se asocian al consumo de carne, pero al mismo tiempo aparece la necesidad de contar con más información acerca del origen y el sistema de producción de la carne. En este sentido, aparece la posibilidad de atender los desafíos fortaleciendo el sistema de trazabilidad de los países.

11.2 Trazabilidad de la carne vacuna

La trazabilidad hace referencia a la información sobre el origen, sanidad, calidad e inocuidad del producto; que tiende a convertirse en una exigencia de los mercados externos. El Códex Alimentarius define a la trazabilidad como «la capacidad para seguir el desplazamiento de un alimento a través de una o varias etapas especificadas de su producción, transformación y distribución». Asimismo, la FAO define a este concepto como «la capacidad para reunir el tejido histórico, la utilización o localización de un artículo o de una actividad por medio de una identificación registrada» (FAO, 2016).

A nivel mundial, la cuestión de la trazabilidad en el ganado vacuno cobró relevancia a partir de las crisis sanitarias que sensibilizaron a los consumidores del mundo respecto de las condiciones de producción y comercialización de los mismos. En el año 1996, la posible vinculación del «mal de la vaca loca» o EEB (encefalopatía espongiforme bovina) con una enfermedad fatal en el hombre (Creutzfeld-Jakobs) generó la mayor crisis de confianza registrada en la historia de la industria cárnica. Desde entonces, la trazabilidad se ha convertido en una exigencia excluyente en el comercio

exterior de carnes frescas, pero que aún existe un camino por recorrer entre los sistemas de trazabilidad obligatorios y aquellos que respondan a las nuevas tendencias del consumo.

Aráoz (2004) afirma que la posibilidad de que un país pueda demostrar globalmente que sus sistemas sanitarios y de trazabilidad son robustos, constituye un elemento central en la creación de ventajas competitivas del conjunto del sector exportador (ganadero en este caso) de ese país. El marco regulatorio argentino con respecto a la producción y comercialización internacional acompañó en gran medida al desarrollo de la normativa europea, en función a la exigencia de dicho mercado.

En los últimos años las normas se han modificado, partiendo de la obligatoriedad de identificación solamente de establecimientos y animales que tenían como destino el mercado externo (resoluciones 391/2003 y 15/2003 del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria - SENASA) hacia una nueva situación, en la que ya es obligatoria la identificación de todos los animales en pie (resoluciones 103/2006 y 754/2006 del SENASA). No obstante, se mantiene una brecha entre los avances en la trazabilidad para los animales con destino al mercado externo, respecto a la mayor proporción que tiene que destino el consumo en el país. Esta situación se explica por diversos factores, que en su conjunto estarían impidiendo generar una estrategia de generación de mayor valor agregado en la cadena.

11.3 Objetivos y metodología

El presente documento tiene como objetivo general caracterizar el sistema de trazabilidad del mercado de la carne vacuna argentina a la luz de las exigencias y oportunidades que plantean las tendencias del consumo. Esto exige indagar sobre al menos sobre tres aspectos:

1. ¿Qué estrategias surgen del sector privado para adecuarse al escenario que plantea mercado global de carnes?
2. ¿Cuál es el marco institucional y de política sobre el cual se apoya la posibilidad de avanzar en estas medidas? ¿Esto forma parte de la agenda productiva nacional?
3. ¿En qué sentido avanza la tecnología para dar respuesta a estos desafíos?

El trabajo se desarrolla a partir de una exploración bibliográfica, normativa regulatoria, entrevistas a productores y aportes de referentes calificados. Se plantea como hipótesis que, si bien existen iniciativas voluntarias y tecnología difundida en el país que se encuentra en línea con los mayores avances en materia de trazabilidad, en la agenda productiva del sector público y privado existen limitaciones que en el corto plazo impiden visualizarla como una prioridad.

El documento se encuentra organizado en tres secciones. En la primera sección, se describe brevemente el sistema de trazabilidad vigente en el país para animales con destino al exterior, identificando algunas tecnologías accesibles para su implementación en el eslabón primario.

En la segunda sección se describen dos casos modelo de incorporación de sistemas de trazabilidad. El primero es CONECAR, una empresa dedicada a la comercialización de alimentos balanceados en la provincia de Santa Fe, que posee un feedlot propio y se destaca por aplicar sistemas voluntarios de trazabilidad en la ganadería y procesos sustentables de producción. El segundo caso analizado es FRIDEVI, ubicada en Río Negro, en la zona considerada libre de aftosa sin vacunación, que aplica estándares de trazabilidad de máximo nivel para acceder al mercado de Japón. En esta sección también se discute acerca de los condicionantes del sector privado para la difusión de las tecnologías, lo que resulta de la heterogeneidad estructural del país en materia de innovación.

En la sección tres se describe el marco institucional y el escenario de políticas para promover el cambio estructural virtuoso orientado a la adopción de tecnologías que se conviertan en instrumentos no sólo de captación de valor sino también de eficiencia socioambiental y productiva.

11.4 Resultados

11.4.1 Sistema de trazabilidad para el mercado externo

En el país no existe un sistema obligatorio de identificación individual del ganado, que tiene como destino la producción de carne para el mercado interno. Las condiciones difieren en el caso de carne con destino al mercado externo. En el año 2003, el SENASA creó el «Sistema de identificación de ganado bovino para exporta-

ción obligatorio» y estableció la diferencia entre establecimientos de origen y establecimientos proveedores de ganado para faena (de engorde). El sistema tuvo el objetivo de asegurar la trazabilidad con fines sanitarios (prevención de EEB) en carnes con destino a la Unión Europea y determinó que exista una trazabilidad obligatoria para todo establecimiento de cría para exportación.

En el año 2006, por medio de la resolución 754 del SENASA, se buscó apaciguar el doble estándar sanitario (mercado interno y externo) y se determinó la obligatoriedad de identificar de manera individual a todos los terneros nacidos en Argentina. De todos modos, se debe advertir que esa identificación individual es sólo obligatoria en la etapa de la producción ganadera y sólo para los terneros. Posteriormente se habilitó la posibilidad de identificar a todo el ganado bovino, pero de manera voluntaria.

En el año 2007, se creó la clave única de identificación ganadera (CUIG).[1] Esta clave, es usada para la identificación individual de los animales y está impresa en la caravana que debe colocarse en la oreja de cada vacuno. El SENASA dispuso la existencia de dos tipos de caravanas:

1. Las caravanas «tarjeta» que pueden ser de color amarillo si el animal proviene de una zona libre de aftosa, pero con vacunación; la verde, si proviene de zonas libres de aftosa sin vacunación y las rosas, si son animales importados. Esta tarjeta debe colocarse en la oreja izquierda.
2. Las caravanas «botón». Se colocan en la oreja derecha. Tienen la ventaja que se conservan por más tiempo respecto al modelo tarjeta.

Los datos contenidos en las caravanas son: identificación internacional del país de origen; número de CUIG, dígito verificador, número de RENSPA, fecha de impresión y número de manejo (véanse cuadros 11.1 y 11.2).

Luego de las crisis sanitarias que se dieron en el plano internacional, algunos productores locales apuntaron a mejorar la identificación del ganado, recurriendo a tecnologías de tipo RFID (*Radio Frequency Identification*). Esta tecnología, brinda una mayor precisión de la información al disminuir los errores relacionados con la

[1] La CUIG identifica a cada productor por medio de un código alfanumérico que forma parte de la identificación individual del animal de la caravana y se relaciona con el número de RENSPA tradicional del productor.

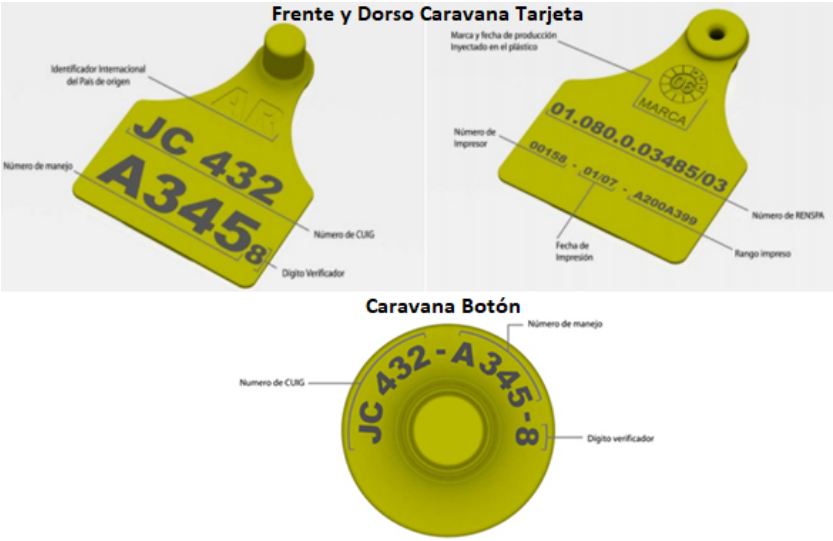


Figura 11.1. Modelos de caravana dispuestos por SENASA: caravana tarjeta y botón. Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos de SENASA.

identificación visual, facilitar la carga administrativa, agilizar los trabajos en la manga y al reducir el estrés animal. Dentro de los diferentes mecanismos de identificación por RFID, se encuentran:

1. El bolo rumial, que es una cápsula de cerámica que contiene un chip en su interior y se utiliza en rumiantes, principalmente bovinos. Se aplica por vía oral y queda alojado de por vida en el rumen.
2. La caravana electrónica, que es un microchip que se puede colocar en la oreja del animal, como si fuese una caravana del tipo «botón» o bien aplicarlo de manera subcutánea.

Sin embargo, al no ser obligatoria la identificación individual para todo el ganado y para los frigoríficos, ésta se pierde, conservándose sólo la identificación por tropa, salvo que las certificadoras de calidad o los productores contraten por cuenta propia un técnico que se ocupe de continuarla en el frigorífico.

11.4.2 Mecanismos de trazabilidad voluntarios: Prácticas empresariales

Con el objetivo de comprender los factores que determinan la convivencia de los diferentes mecanismos de trazabilidad vigentes, ya sean obligatorios o voluntarios, se realizaron entrevistas a los referentes de dos empresas del sector ganadero, cuyo desempeño ha sido motivo de difusión pública por constituir casos de éxito en la inserción externa y/o diferenciación del producto.[2] Se trata de las empresas CONECAR Ganadera, ubicada en la provincia de Santa Fe y FRIDEVI SA, de la provincia de Río Negro. Los sistemas de trazabilidad forman parte de un proceso de inversión y progreso por parte de estas organizaciones, puestas en marcha principalmente para dar cumplimiento a las exigencias de los mercados a los cuales abastecen.

CONECAR Ganadera posee una capacidad para encerrar más de 10 000 animales y está especializada en el engorde a corral, siendo en su mayor porcentaje mediante sistema de hotelería. Los animales provienen de diferentes provincias, cuyo origen puede ser de establecimientos propios y/o remates ferias. La misión de la empresa es desarrollar una ganadería intensiva diferente, destinada a generar un nuevo protagonismo de la carne argentina, ofreciendo un servicio de alta calidad que vaya de la mano con el bienestar animal y el cuidado del medioambiente. El objetivo principal es satisfacer las exigentes demandas del mercado cárnico agregando valor a cada producto ofrecido.

La empresa desarrolla un sistema de trazabilidad complementario al sistema obligatorio del SENASA. Asimismo, posee una estructura de apoyo para la gestión de la información, denominado Centro de Control Productivo, y un área de I&D en la cual se involucran recursos destinos al ensayo de tecnologías que contribuyan a hacer más eficiente el uso de los recursos productivos (véase cuadro 11.1).

1. Posee un sector específico, llamado Centro de Control Productivo, donde se recopilan los datos de la trazabilidad y se desprenden de ellos informes para cada cliente, con todas

[2] Las entrevistas fueron realizadas entre los meses de octubre y noviembre de 2018 (Kihlberg 2020).

Estructura para la innovación	— Posee un sector específico, llamado Centro de Control Productivo, donde se recopilan los datos de la trazabilidad y se desprenden de ellos informes para cada cliente, con todas las mediciones y análisis productivos de cada tropa mientras están en el *feedlot*, y se llega hasta el frigorífico. — Posee un área de I&D que funciona a partir de convenios con empresas de tecnología, nutrición, sanidad. Algunos ejemplos: - Generaron balanzas dotadas de inteligencia artificial gracias a las cuales los animales se pesan solos a medida que pasan por la balanza y a la información llega al operario. - Sustituyeron antibióticos y medicamentos, en la búsqueda de disminuir la cantidad de medicación en función de su mejor uso. - Entre los recursos que destina la empresa, se encuentra un cierto número de animales para medir parámetros extraordinarios, los cuales utilizan caravanas electrónicas.
Medidas de trazabilidad adoptadas voluntariamente por la empresa	— Los animales que llegan a CONECAR traen la caravana exigida por SENASA, pero, además, se les coloca una caravana interna que permite dividirlos e identificarlos por clientes y por tropa. Esto se utiliza para obtener información detallada de acuerdo con las exigencias de cada cliente. — Se está evaluando la posibilidad de implementar trazabilidad total con caravana electrónica.

Cuadro 11.1. Resumen de los aportes de las entrevistas a los referentes de la empresa CONECAR Ganadera. Fuente: elaboración propia.

las mediciones y análisis productivos de cada tropa mientras están en el *feedlot*, y se llega hasta el frigorífico.
2. Posee un área de I&D que funciona a partir de convenios con empresas de tecnología, nutrición, sanidad. Algunos ejemplos:
3. Generaron balanzas dotadas de inteligencia artificial gracias a las cuales los animales se pesan solos a medida que pasan por la balanza y a la información llega al operario.
4. Sustituyeron antibióticos y medicamentos, en la búsqueda de disminuir la cantidad de medicación en función de su mejor uso.
5. Entre los recursos que destina la empresa, se encuentra un cierto número de animales para medir parámetros extraordinarios, los cuales utilizan caravanas electrónicas.

FRIDEVI SA está ubicada dentro de la zona considerada libre de aftosa sin vacunación. Su actividad principal es el frigorífico, pero también cuenta con un establecimiento de engorde a corral para 5 000 animales. Es el primer frigorífico argentino en exportar carne a Japón, esto implicó el desarrollo de un sistema de trazabilidad

robusto que responda a la necesidad de asegurar el recall de la mercadería frente a un riesgo sanitario. El sistema se apoya en una estructura organizacional que contempla la articulación con los eslabones de la cadena productiva, la capacitación del personal y un software de gestión de la información (véase cuadro 11.2).

De las entrevistas realizadas surgen los siguientes aspectos principales del sistema de trazabilidad para la carne vacuna, en el eslabón primario:

1. El mercado no paga una prima por contar con trazabilidad, en realidad se trata de una exigencia. Asimismo, dicha exigencia no alcanza a la identificación individual del animal, aunque esta tecnología combinada con una estructura empresarial que agregue valor a los datos recolectados es considerada una gran oportunidad dado que constituye una fuente de información para hacer más eficiente el uso de los recursos. En este sentido, desde FRIDEVI manifiestan que proveer a los animales de un chip de identificación individual tiene la ventaja de actuar como buffer frente a la perdida de la caravana obligatoria del SENASA durante el transporte.
2. Pese a la oportunidad que representa la identificación individual, la adopción voluntaria de esta tecnología también presenta limitaciones. En el caso de CONECAR SA, por tratarse de una empresa dedicada a la hotelería (engorde de animales de propiedad de terceros), queda sujeto parcialmente al registro individual de los animales y eso influye a la hora de evaluar costos de la caravana electrónica (los animales están solo por 3 meses o 100 días), lo cual hace que a veces no sea rentable para el hotelero invertir en la caravana electrónica, y tendría más sentido si se realiza una integración de la cadena donde los animales ya vengan con el chip puesto desde el campo de cría. En el caso de FRIVEDI, lo visualizan como un costo y un perjuicio económico que recae sobre el productor.
3. Estas empresas se destacan no sólo por llevar adelante sistemas de trazabilidad voluntarios, sino también por la articulación con otros actores (proveedores de tecnología, articulación con el sector primario) y por contar con una estructura de I&D y/o de apoyo para la gestión de la información generada.

Estructura para la innovación	— Articulación con la cadena productiva para asegurar la calidad: las mejoras se realizan conjuntamente con productores asociados, quienes reciben incentivos económicos en los novillos para exportación, y esto permite asegurar la calidad y volumen en aprovisionamiento de la hacienda para exportación. — Laboratorio propio donde llevan adelante un Programa de Reducción de Patógenos y tienen vinculación con la Red de Laboratorios Oficiales. — Cuenta con un programa de formación interno a todo el personal de Planta. — Implementación de un sistema de gestión que permite brindar el recall: a través un software, ubicar y retirar del mercado completa y rápidamente toda la tropa de producto terminado que comporte algún peligro potencial para el consumidor o un problema de calidad.
Medidas de trazabilidad adoptadas voluntariamente por la empresa	— El sistema de trazabilidad que brindan es por tropa y contempla hasta el material de empaque. Esto permite demostrar en cuál camión o buque va el producto y a que supermercados, es decir, mediante el sistema de gestión pueden rastrear el producto por lote. Gracias a la implementación de este sistema pueden acceder a los mercados más exigentes como el caso de Japón.

Cuadro 11.2. Resumen del aporte de las entrevistas a los referentes de la empresa FRIDEVI SA. Fuente: elaboración propia.

11.5 Los condicionantes para la innovación en el sector privado

El proceso de cambio tecnológico que presentan las empresas entrevistadas se encuentra en línea con los procesos de cambio que están ocurriendo a escala mundial. Las grandes cadenas mundiales de supermercados, en forma directa o a través de los intermediarios, motivan la adopción de tecnologías digitales para cumplir las reglas de trazabilidad. Respecto a cuál es el nivel de difusión de estas prácticas en el sector ganadero argentino, cabe incorporar al menos dos ejes para un análisis preliminar.

En primer lugar, es necesario hacer referencia al contexto institucional y macroeconómico en el cual se desempeñan estas empresas. Katz (2020) analiza las posibilidades de crecimiento de los sectores basados en recursos naturales en el país y sostiene que aún existe un camino por recorrer en los procesos de difusión tecnológica, tanto en tecnologías físicas como de organización social. No obstante, se presenta como un espacio novedoso para avanzar hacia un nuevo cuadro de vínculos público-privados y de cons-

trucción de formas de confianza, cooperación y reciprocidad en ámbitos regionales y locales.

El autor plantea que no solo el empresario es quien requiere avanzar en la incorporación de nuevas tecnologías, «sino que también deben hacerlo las agencias regulatorias locales encargadas de monitorear la sustentabilidad ambiental y trazabilidad de la producción local, los entes nacionales de ciencia y tecnología, las universidades y escuelas de formación técnica, las autoridades municipales y más» (Katz 2020, pág. 556). La planificación contempla como primer paso la necesaria existencia de un cuadro de políticas públicas orientadas a lograr un cambio estructural, con un Estado comprometido en la entrega de bienes públicos, financiamiento y una nueva institucionalidad que promueva al sector privado a tomar las riendas del proceso de crecimiento.

El concepto de cambio estructural busca contener al conjunto de políticas que sectoriales que tienen metas que van más allá de la búsqueda de un incremento en el producto agregado. Se trata de generar políticas que apunten en dos ejes principales: lograr el encadenamiento y el escalamiento de los sectores promovidos (Porta 2015). Sin dudas, son desafíos de política que solo pueden llevarse a cabo partiendo del entendimiento de ciertos cuellos de botella en la estructura productiva que no solo están relacionados con la insuficiente inversión, falta de financiamiento y apertura de mercados; sino también con obstáculos relacionados con el nivel de articulación y coordinación de la cadena productiva, el desarrollo de proveedores de tecnología, entre otros.

Un segundo eje para incorporar al análisis es la visión propuesta por Nelson (2020), según la cual el accionar de las empresas está determinado por las condiciones que enfrentan y por ciertos atributos únicos que ellas poseen. Según Nelson (2020), el estímulo innovador de las empresas se resume en «capacidades centrales» que pueden entenderse en términos de una jerarquía de rutinas organizacionales. Se espera que exista una rutina de orden superior que se despliegue al nivel del conjunto de rutinas de orden inferior para invocarlas a realizar un trabajo puntual. En cualquier momento, «las rutinas desplegadas que se construyen en una organización definen un conjunto de cosas que la organización es capaz de hacer apropiadamente» (Nelson 2020, pág. 85). Estas capacidades centrales implican la concentración y coherencia en los esfuerzos, en lugar del despliegue aleatorio de los mismos. Para que esto ocurra,

la empresa necesita de una estrategia coherente a sus objetivos y de una estructura de apoyo a la innovación.

En la perspectiva de «progreso continuo» que utilizan los sistemas de certificación de calidad, la trazabilidad favorece también la mejora progresiva de las cadenas de aprovisionamiento, como resultado de una utilización sinérgica de sistemas de tipo HACCP y de tecnologías de la información (Green 2007). La trazabilidad termina siendo un elemento esencial de la articulación de las empresas en cadenas de aprovisionamiento más eficiente de tipo Supply Chain Management (SCM).[3] Es decir, la gestión de riesgo asociada a la gestión de la calidad y la mejora competitiva muestra a la trazabilidad como un elemento esencial de una organización empresarial. Es una medida que, si bien fue originariamente exigida por la reglamentación pública europea y la de otros países, se transforma hoy en un elemento esencial para posicionarse de manera competitiva en diferentes mercados (Green 2007).

Como resultado, las empresas enfrentan dos desafíos. Por un lado, generar las capacidades centrales para enfrentar los cambios en los requerimientos del mercado, lo cual en gran medida encuentran respuesta en la mejora de los sistemas de trazabilidad. Por otra parte, tomar decisiones en un contexto de incertidumbre respecto a las repercusiones del ambiente institucional en la posibilidad de acompañar y/o obstaculizar esas decisiones.

11.6 Marco institucional y el escenario de políticas

En la XXXVIII Reunión Ordinaria del Consejo Federal Agropecuario, realizada el 28 de septiembre de 2021, el sector público nacional puso en el primer punto de la agenda la necesidad de trabajar en la puesta en marcha de una política ganadera de carácter federal y recibió el consenso de sus pares provinciales. El 3 de mayo el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca publicó la resolución 95/2022, mediante la que creó el Plan GanAr, el que tiene por objeto contribuir al aumento de la producción y de la productividad de la ganadería bovina, de carne y de leche, así como mejorar su sistema de industrialización. Según los considerandos

[3] Es el proceso de planificación, puesta en ejecución y control de las operaciones de la red de suministro con el propósito de satisfacer las necesidades del cliente con tanta eficacia como sea posible.

de la norma, se apunta a lograr un incremento del 20 % en la producción nacional de carne para el 2030.

El Plan se basa en el financiamiento de inversiones específicamente orientadas al incremento de la productividad y la competitividad de carnes, leches y subproductos de origen ganadero. No obstante, no ofrece una respuesta a los agentes privados acerca del contexto futuro para la comercialización de la producción, frente a las regulaciones que inciden sobre el comercio exterior y que percibidos como falta de libertad de mercado (Rigoli 2022). Aun así, el hecho que el sector ganadero se encuentre en el primer punto de agenda nacional y que el financiamiento no sea el factor limitante, habilita la posibilidad de disminuir la heterogeneidad estructural en el sector productivo, de manera de contar por delante con un escenario productivo innovador en materia de trazabilidad.

En materia institucional, también cabe recoger el caso de las iniciativas privadas que buscan profundizar en la trazabilidad de la cadena con el objetivo de asegurar que la materia prima proviene de explotaciones agropecuarias no sometidas a deforestación, considerando no sólo la situación actual sino un período previo determinado. La Mesa Argentina de la Carne Sustentable (MACS, 2022) es una iniciativa que cuenta con más de 40 miembros, que componen la cadena de valor de la carne vacuna, desde su producción hasta su comercialización, además de ONGs, empresas de insumos y servicios. Su objetivo es trabajar de manera conjunta para promover la mejora continua de todos los eslabones de la cadena de valor de la carne vacuna argentina, impulsar una producción responsable y sustentable para balancear los impactos sociales, económicos y ambientales. En este sentido, ha financiado diversos estudios relacionados con la gestión operativa de un sistema de trazabilidad de carne vacuna libre de deforestación.

Cabe mencionar que en el último cuarto del siglo XX se produjo una expansión de la frontera agropecuaria en la porción argentina del Gran Chaco Americano, que constituye la mayor masa boscosa de Sudamérica después de la Amazonía. Las imágenes de Landsat relevadas por el Observatorio de la Tierra de la NASA indican que aproximadamente el 20 % (142 000 km cuadrados) del bosque se convirtió en tierras de cultivo o tierras de pastoreo para la ganadería entre 1985 y 2013 (Patel 2020).

La aprobación de la ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos en 2007, constituyó

un avance sin precedentes en materia ambiental que dio respuesta al reclamo de la sociedad civil y permitió una desaceleración en la tasa de deforestación en la región chaqueña. No obstante, la tala en zonas prohibidas persiste y no se atiende satisfactoriamente la problemática de los incendios, la degradación y fragmentación de los bosques, lo cual les supone una fuerte amenaza al equilibro ambiental (FARN, 2017).

11.7 Conclusiones

En el mercado interno de la Argentina todavía se prioriza el aumento de la producción por sobre las políticas de cambio estructural. Favorecer las herramientas de trazabilidad no solo contribuye a una mayor coordinación y articulación de la cadena productiva; sino que también habilitan una mayor flexibilidad de sector para dar respuestas a las demandas del mercado consumidor en materia ambiental.

El seguimiento individual del ganado proporciona información rápida y precisa permitiendo determinar la propiedad legal de los animales, facilitar la trazabilidad del producto que llega al consumidor, implementar vigilancia y control de enfermedades y mejorar las prácticas de gestión productiva y bienestar animal. En este sentido, se transforma en una herramienta para la implementación de sistemas productivos más sustentables.

No obstante, la mejora competitiva que puedan generar estos sistemas se enfrenta a la efectiva capitalización de estas, en términos de la disposición del mercado a pagar primas por conocer el origen de la producción. Hacia adelante, se pretende profundizar la investigación para identificar cuáles son las tecnologías y los mecanismos de implementación que ofrecen el mayor potencial para responder a los desafíos de la trazabilidad en el país.

CAPÍTULO 12

Evolución del concepto seguridad y los desafíos para América Latina

FELIPE VENEGAS SAN MARTÍN*

12.1 El cambio de paradigma en seguridad

Desde el fin de la Guerra Fría los especialistas en temas de seguridad han planteado la necesidad de redefinir el concepto de seguridad. Desde el término del enfrentamiento bipolar ha existido un nuevo desarrollo de ideas y nuevos paradigmas en seguridad; la globalización como principal fenómeno del escenario internacional ha afectado su conceptualización, generando la aparición de nuevos conceptos provenientes de diferentes disciplinas de las ciencias sociales que pretenden explicar el fenómeno en el nuevo escenario mundial en el cual el aporte de la economía y el desarrollo no han estado ajenas a este interesante debate.

Al respecto, Griffiths Spielman (2007, pág. 85) señala lo siguiente: «Las características estructurales del sistema de seguridad propio de la Guerra Fría, caracterizado por el enfrentamiento estratégico e ideológico entre las dos grandes potencias, han desaparecido del actual escenario de seguridad internacional. Con ello, la noción restringida de seguridad asociada solo a la reparación, el uso y empleo de la fuerza militar, asociada principalmente con la seguridad nacional del Estado territorial respecto de la mantención de su soberanía, ya no satisface los actuales desafíos de la seguridad».

Uno de los primeros intentos por encontrar una nueva conceptualización de la seguridad se encuentra en el reporte de Naciones

* Doctor Universidad de Playa Ancha (Chile).

Unidas denominado *Norte-Sur. Un programa para la supervivencia* elaborado en 1980 por la llamada comisión Brandt. En dicho estudio se plantea la necesidad de establecer un nuevo concepto de seguridad, entre sus principales proposiciones señala:

> «En el contexto global la verdadera seguridad no puede ser lograda por una carrera armamentista- defensa en el sentido restringido- sino que sólo a través de proveer las condiciones básicas para las relaciones pacíficas entre las naciones y solucionando no sólo los problemas militares, sino aquellos no militares que los amenacen. La carrera armamentista, en la cual cada participante actúa en nombre de la seguridad nacional –una visión muy limitada de esta– ha producido una situación en la cual, la potencial extinción de la humanidad es una posibilidad real... Nuestra supervivencia depende no sólo del balance militar, sino que, de la cooperación global para asegurar un ambiente biológico sustentable, y sostenida prosperidad basada en un equitativo reparto de recursos. Mucha de la inseguridad del mundo está relacionada con la división entre países ricos y pobres –grave injusticia y masiva hambruna causa además inestabilidad–. El mundo necesita un entendimiento más comprensivo de la seguridad, el cual debiera estar menos restringido a los aspectos puramente militares» (Brandt 1980, págs. 124-125).

De la cita anterior, se desprende la necesidad de estudiar la ampliación de la definición de seguridad, más allá de la relación con el uso de la fuerza militar, en el contexto de la destrucción mutua asegurada presentada por el arsenal nuclear. Ésta es una primera proposición, que habla además de los factores que producen inseguridad, relacionados más con el desarrollo, para satisfacer las necesidades básicas de la población (Griffiths Spielman 2007).

De acuerdo al embajador chileno Portales (2003, pág. 6):

> «La incertidumbre que provocan en los individuos las amenazas no tradicionales, se percibe en términos de una creciente sensación de inseguridad entre estos, los cuales comienzan a exigir a sus estados una mayor protección frente a dichos fenómenos. Esta situación ha hecho que en los últimos años fuéramos testigos de un proceso en el que el centro de atención en materia de seguridad, paulatinamente se va desplazando desde la consideración autónoma de los Estados hacia los individuos, los cuales pasan entonces a constituir un referente principal a la hora de la definición de políticas de seguridad de los países».

De acuerdo a lo anterior podemos señalar que desde el fin de la Guerra Fría ha habido una ampliación del concepto de seguridad,

aunque no se ha alcanzado un acuerdo respecto de una noción compartida entre quienes defienden los paradigmas tradicionalistas que mantienen una noción restringida y estática centrada en los aspectos militares, y por otro lado, los paradigmas no tradicionalistas que persiguen conformar un concepto de seguridad a través de una reformulación del mismo, como una noción en evolución socialmente construida, más amplia y que aborda una serie de factores nuevos en el área.

12.2 La teoría de la seguridad humana

En este debate se inserta el concepto de seguridad humana, que surge impulsado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a comienzo de la década de los 90 en momentos en que el mundo enfrenta fuertes cambios económicos, políticos y sociales. Se desploman los socialismos reales, entra en crisis el estado de bienestar y se cuestiona el modelo de desarrollo neoliberal. Por otro lado, se desarrolla la revolución en las comunicaciones, se expande la democracia, consolidando la globalización.

En América Latina se asumen las políticas económicas emanadas del Consenso de Washington, con la adopción de medidas de shock como la privatización de empresas e instituciones sociales y la apertura al comercio mundial.

Por su parte, el fin de la Guerra Fría significó el término de la disputa este-oeste y con esto la disminución de los conflictos internacionales entre estados. Sin embargo, las amenazas para la estabilidad y la paz mundial comienzan a caracterizarse por factores de conflicto al interior de países o regiones, que a su vez amenazan con expandirse a otros lugares del planeta.

Lo anterior llevó a asumir un replanteamiento del concepto de seguridad internacional, ahora mucho más enfocado en la prevención de conflictos y producto de la creciente inestabilidad social producto de las carencias de seguridad asociadas a vulnerabilidades que afectan a las personas.

«De acuerdo con el Canadian Departament of Foreign Affairs, citado por Kornblith (2002) la seguridad humana significa "seguridad para las personas frente a amenazas violentas y no violentas". La definición supone el derecho que tienen las personas de vivir, trabajar y participar sin temor en las estructuras sociales, políticas y económicas que afectan sus vidas».

De esta manera, el concepto de Seguridad Humana pone el énfasis en resguardar que se cumplan las condiciones necesarias para que la persona humana pueda desplegar todas sus capacidades para el desarrollo personal y colectivo que ofrece la sociedad moderna dentro de los marcos del Estado Nación. Implica además que las personas puedan desplegar estas capacidades de manera segura y libre y que pueda tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana.

El PNUD en su *Informe* de 1994 (pág. 26) señala: «Se puede decir que la seguridad humana tiene dos aspectos principales. En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y, en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad. Dichas amenazas pueden existir en todos los niveles de ingreso y desarrollo de un país». Lo expuesto indica que los conceptos de seguridad humana y desarrollo humano se encuentran estrechamente vinculados. El desarrollo humano es un concepto más amplio referido al aumento de la gama de oportunidades de que disponen las personas. La seguridad humana por su parte significa que las personas pueden ejercer y mantener en el tiempo esas opciones en forma segura y libre. En este ámbito el rol del Estado y las políticas públicas orientadas a la seguridad social aparecen como esenciales.

De acuerdo a lo planteado por el PNUD en su *Informe Sobre Desarrollo Humano* de 1994 en el capítulo referido a las nuevas dimensiones de la seguridad humana, señala siete categorías principales (aunque la lista de inseguridades es muy amplia y probablemente aumente a diario) en las que se pueden agrupar las amenazas contra la seguridad, amenazas que por lo demás, son perceptibles en distintos países y regiones del mundo, pero especialmente en aquellas subdesarrolladas o en vías de desarrollo:

1. Seguridad económica.
2. Seguridad alimentaria.
3. Seguridad en materia de salud.
4. Seguridad ambiental.
5. Seguridad personal.
6. Seguridad de la comunidad.
7. Seguridad política.

La definición propuesta se plantea en una triple dimensión: por una parte, promover y defender la libertad individual de las personas, segundo, que se le ofrezcan las oportunidades para su desarrollo en el marco del Estado, lo que requiere procurar la estabilidad a largo plazo, y por último, que el desarrollo de la población de la forma más equitativa posible se traduzca en un mundo que reduce progresivamente las causas de conflictos.

Esa concepción se ha ido desarrollando y ha dado lugar al menos a cuatro aportaciones relevantes para lo que aquí nos ocupa.

Primero, está ejerciendo una influencia notoria en ciertos países (Noruega, Canadá y Japón, particularmente), que han utilizado los principios y valores del concepto de seguridad humana para desarrollar sus nuevas políticas exteriores, de cooperación y en parte de seguridad, apelando desde hace años (aunque con desarrollos teóricos y prácticas bien diferentes) a la «nueva agenda de seguridad humana». Entre las nuevas acciones políticas de estos Estados, la prevención de conflictos armados y la construcción de paz deviene el elemento central y estructural, con roles y tareas para actores civiles y públicos, incluyendo fuerzas armadas. Algunos de esos países, liderados por Canadá, han creado una red muy activa, *Human Security Newtwork*, que tiene como función principal promover y difundir las acciones de política pública, así como la reflexión teórica entre los países miembros en torno al tema de la Seguridad Humana.

Segundo, la creciente vinculación de seguridad, desarrollo y derechos humanos, auspiciada incluso por la resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (resolución 1.366 del año 2001) que Subraya la necesidad de abordar las causas básicas y las dimensiones regionales de los conflictos, sobre las causas de las disputas y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible.

Tercero, las propuestas de la Comisión de Seguridad Humana de Naciones Unidas, en particular su Informe final (2003), que ha optado –en parte impulsada por Japón– por una concepción muy amplia de la noción de Seguridad Humana (proteger el núcleo esencial de todas las vidas humanas, de manera que mejoren las libertades y el grado de realización de las personas), por lo que –sostienen– corresponde a instituciones y políticas tratar de encontrar nuevas formas de proteger a los individuos y a las comunidades. Claramente la declaración es una exhortación a los Estados en convertirse en el impulsor del proceso.

En 2012 la Asamblea General aprobó por consenso la resolución 66/290, en la que los Estados miembros acordaron un entendimiento común en materia de seguridad humana, en la que se plantea como eje central:

> La responsabilidad de los Estados de asegurar la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos. La función de la comunidad internacional consiste en complementar la labor de los gobiernos y proporcionarles el apoyo necesario, cuando lo soliciten, a fin de fortalecer su capacidad para responder a las amenazas actuales e incipientes. La Seguridad Humana exige una mayor colaboración y asociación entre los gobiernos, las organizaciones internacionales y regionales y la sociedad civil (pág. 5).

Y, cuarto, la propuesta de *Una doctrina de seguridad humana para Europa* (*A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group pn Europe's Security Capabilities* pág. 3) coordinado por Mary Kaldor y encargado por Javier Solana, 15 de septiembre de 2004. La propuesta, de gran calado, considera que la seguridad humana alude a una situación en que los seres humanos no padezcan inseguridades básicas a causa de violaciones masivas de los derechos humanos y se articula en torno a tres ejes:

1. Principios que deben guiar las eventuales operaciones en situaciones de inseguridad notoria, principios que deben aplicarse a fines y medios;
2. una fuerza de respuesta de seguridad humana, formada por 15 000 personas, de las que al menos una tercera parte deben ser civiles (policías, verificadores de derechos humanos, especialistas humanitarios y en desarrollo, administradores), fuerza que surgiría tanto de personal civil y militar ya existente en los Estados miembros como de un «Servicio Voluntario para la Seguridad Humana»;
3. un nuevo marco normativo legal capaz de dar cobertura y gobernar la decisión de intervenir y también las operaciones sobre el terreno. En suma, un desarrollo que podría convertirse en una propuesta política y organizativa concreta.

12.3 Seguridad humana en América Latina

Como se ha mencionado en el presente trabajo, la seguridad humana apunta a reducir las vulnerabilidades de las personas como

una estrategia de mantenimiento de la paz, para lo cual el desarrollo sostenible de la población aparece como elemento fundamental. Lo anterior cobra especial importancia en regiones y países subdesarrollados o en vías de desarrollo como es el caso de América Latina.

Nuestra región presenta en el siglo XXI numerosos problemas que se han arrastrado por largo tiempo, pero también un panorama auspicioso para abordar los desafíos en seguridad de manera conjunta. Lo anterior considerando que durante el último siglo no existieron conflictos interestatales de envergadura, y que nuestra región ha sido declarada como Zona de Paz en la segunda cumbre de la CELAC realizada en La Habana en 2014, poniendo énfasis en el aumento de las instancias y mecanismos de cooperación y resolución pacífica de disputas.

Sin embargo, la región presenta un sinnúmero de dificultades caracterizadas por el conflicto interestatal que aparecen como problemas comunes en todos los países. Junto a esto, los Estados han sido incapaces de generar procesos de trabajo conjunto –más allá de las declaraciones– en el marco de las instancias existentes, por ejemplo, la Organización de Estados Americanos, UNASUR o CELAC entre otras para abordar desde una perspectiva multilateral los problemas como plantea la declaración citada.

Lo anterior se refleja en la incapacidad de estas instancias multilaterales para adelantarse a las crisis que han estallado en distintos países, y que tienen como denominador común la debilidad de los sistemas democráticos que han producido importantes crisis de gobernabilidad con la consecuente repercusión económico social tanto para los países como para la región en su conjunto, ejemplo de lo anterior es la crisis migratoria de Venezuela.

No obstante, consideramos que, en el ámbito de la seguridad internacional, América Latina puede dar un salto cualitativo, como lo evidencian distintas tendencias actuales:

1. Cierre de un importante ciclo de conflictos fronterizos, en especial de los países mayores: es importante señalar la importancia de conseguir la validación de los mecanismos de resolución pacífica de los conflictos, así como fomentar el respeto por los tratados internacionales y el derecho internacional.
2. Aumento de la cooperación e integración regional y subregional: el proceso de integración debe consolidar las estructuras

existentes y promover las iniciativas de integración de carácter cultural.

3. Región periférica: el carácter periférico de nuestra Región en temas estratégicos puede tener un significado negativo o puede transformarse es una ventaja dependiendo de cómo se aproveche esta situación. Sin las políticas adecuadas, nuestra ubicación periférica puede transformarse en marginalidad en un sistema mundial interconectado. Sin embargo, puede significar una ventaja en cuanto el no estar cerca de regiones en conflicto aumenta las posibilidades de desarrollar programas de integración y desarrollo.
4. Región desnuclearizada: el conflicto Estados Unidos-Irán y Corea del Norte es el mejor indicativo de que el temor nuclear es una amenaza siempre presente. En este sentido, la inexistencia de armamento de destrucción masiva elimina la inseguridad y la desconfianza a nivel regional.
5. Incremento de la diplomacia de cumbres: Aunque lentamente, se está retomando el diálogo bilateral y multilateral, así como la diplomacia informal o de Segundo Carril, iniciativas que deben ser fomentadas.

Sin embargo, la realidad en términos de agenda en seguridad humana en América Latina hace necesaria una definición de prioridades, en tal sentido, uno de los diagnósticos señalados en el Seminario Internacional «Seguridad Internacional Contemporánea: Consecuencias para la Seguridad Humana para América Latina y el Caribe» (pág. 9) realizada por FLACSO en Santiago de Chile el 2003, señala «No existen consensos en términos de cuáles son las prioridades de los países latinoamericanos en cuando la agenda de la Seguridad Humana, lo que traduce en una débil generación y debate teórico, considerando que en la región, solo Chile y Costa Rica forman parte de la Red de Seguridad Humana y México, del Grupo de Amigos de Seguridad Humana, correspondiendo ésta última a una instancia informal de relaciones».

Como correlato de lo expuesto, también se observa falta de políticas de acción en torno a este concepto. Lamentablemente nuestra región ha fracasado en el multilateralismo para el desarrollo de políticas de cooperación e integración regional, que aparecen como fundamentales en la promoción y el desarrollo de la seguridad humana. Entre las razones más importantes, la diversidad económico-política entre los países, la reticencia a conceder compe-

tencias a organismos multilaterales y la variable geografía política que impide el desarrollo de políticas de Estado en materia internacional han impedido implementar una política de manera conjunta, quedando la seguridad humana relegada a un segundo plano y aún confundida con la noción de desarrollo humano, tampoco alcanzado por los países de nuestra región.

En tal sentido, a 22 años de planteados los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas, actualmente América Latina es la región más vulnerable del mundo producto de la pandemia COVID-19 con una pobreza extrema de 86 millones de personas de acuerdo a la CEPAL y la más violenta, registrando la tasa más alta de homicidios, tres veces más que el promedio mundial de acuerdo a la Organización Panamericana de la Salud.

12.4 Conclusiones

La teoría de la seguridad humana, a partir de su surgimiento a inicios de los años noventa e impulsado fuertemente por Canadá, Noruega y Naciones Unidas, promueve la idea de la superación de las fuentes de la conflictividad política-militar propia del siglo XX y en especial de la Guerra Fría, por nuevas formas vinculadas a la vulnerabilidad de la población en términos de desarrollo humano como nueva fuente de conflictos que, si bien surgen al interior de un país, se pueden hacer extensivos y provocar también conflictos en el ámbito internacional.

Es por esto que la teoría de la seguridad humana plantea alcanzar condiciones de bienestar en la población y que sean sostenibles en el tiempo como mecanismo de evitar el conflicto, ahora vinculado a la insatisfacción de necesidades en el contexto de la globalización, la apertura de mercados y la economía neoliberal.

En tal sentido. Se proponen siete derechos a garantizar:

1. seguridad económica;
2. seguridad alimentaria;
3. seguridad en materia de salud;
4. seguridad ambiental;
5. seguridad personal;
6. seguridad de la comunidad;
7. seguridad política.

Tales derechos implican una relación simbiótica entre desarrollo humano y seguridad humana, entendiéndose esta como el estado

permanente de satisfacción de necesidades que implica la seguridad humana.

En tal sentido, el Estado juega un rol preponderante al ser la estructura social encargada de brindar condiciones que permitan alcanzar la seguridad humana, tarea compleja en un contexto económico que privilegia el mercado y disminuye la capacidad y atribuciones del Estado.

Por tanto, la aplicabilidad del nuevo modelo de seguridad humana encuentra limitaciones para ser empleado en América Latina, ya que precisa de alcanzar objetivos de desarrollo humano que no han sido alcanzados, como los Objetivos del Milenio (ODM) de Naciones Unidas, y hacerlos perdurables en el tiempo.

Dentro del contexto regional, los avances en materia de desarrollo, haciendo referencia a los ODM, no han sido realmente significativos. La región presenta progresos insuficientes en materias como: erradicar la pobreza extrema; garantizar el acceso a la salud, garantizar el acceso a la educación en todos sus niveles; reducción del desempleo o generación de empleos formales, etcétera.

El lento avance en el cumplimiento de los ODM hace a la región un territorio proclive a la no garantía de la seguridad humana. Que América Latina tenga problemas en alcanzar las metas en materia de reducir la pobreza extrema y brindar empleo productivo y decente para todas las personas que habitan el continente es el problema fundamental para la aplicabilidad del concepto de Seguridad Humana en la región. La condición de pobreza, contiene en sí misma todas las condiciones en las que la vida y dignidad de un ser humano se pueden ver afectadas (salud, educación, salubridad y desarrollo) por lo que este ODM debe ser prioridad en la región.

Alcanzar el desarrollo no es cuestión de crecimiento económico debido que éste no necesariamente se representa en equidad como consecuencia de una distribución dispar del ingreso como ocurre en la región. En efecto, la región al presentar notables problemas en equidad, debe centrar su atención en generar condiciones donde todas las personas tengan igualdad de oportunidades y garantías para poder alcanzar el desarrollo humano y garantizar la seguridad.

De igual forma, las diferencias políticas en la región han perjudicado no solo el desarrollo en términos económicos sino humanos. El que América Latina tenga diferencias tan marcadas de un país a otro, como es el caso de Colombia y Venezuela, imposibilita crear

consensos y agendas comunes a favor de problemas sociales como pobreza, educación o medio ambiente. Por lo cual, los dirigentes políticos se centran más en protagonismos y rivalidades ideológicas que en solucionar los problemas sociales que impiden alcanzar el desarrollo en la región.

Es necesario, crear una verdadera integración económica, política y social libre de aranceles, subsidios y con una movilidad de mano de obra funcional para actuar en bloque frente al mundo, tal cual como lo hace la Comunidad Europea, con el fin de no solo crecer económicamente como región sino, crear las condiciones y recursos suficientes para alcanzar el desarrollo humano.

Es preciso crear políticas que fortalezcan el desarrollo productivo e incrementen el capital humano (en salud, educación, vivienda) con el objeto que las personas puedan desarrollarse libremente y generar un crecimiento económico y social con calidad. Es importante que el crecimiento se traduzca en desarrollo gradualmente mediante un alto rendimiento en los indicadores de bienestar, calidad de vida y desarrollo humano. De los fundamentos del crecimiento depende la calidad del mismo por lo que éste debe ser enfocado hacia mejorar el desarrollo humano.

En consecuencia, la aplicabilidad de la seguridad humana depende del cumplimiento de los estándares de desarrollo establecidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio por la agencia para el desarrollo PNUD de Naciones Unidas en 1994. En esta medida, se evidencia una latente relación de causalidad que podría considerarse bidireccional en disposición a que la garantía de la seguridad en su más completo sentido, seguridad humana, depende el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y viceversa. América Latina presenta un crecimiento ambiguo en la medida que éste si se ha visto, representado en incremento del PIB e ingresos nacionales pero desmejorando el bienestar, calidad de vida y desarrollo humano para muchos de los ciudadanos de algunos países. Por lo tanto, la región no debe ser medida como un consolidado de países en términos de desarrollo debido a la evidente disparidad económica, política y social de un país a otro lo cual imposibilita un análisis fiel y efectivo de la realidad.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio se han constituido en un estándar muy alto de desarrollo para regiones en vías de crecimiento como América Latina y el Caribe donde el cumplimiento de las metas establecidas muestra dificultades paras ser alcanzadas.

Es así, como se deduce que el concepto de seguridad humana fue creado por y para países desarrollados por lo cual al momento de ser aplicado encuentra limitaciones en países en vías de desarrollo al no adecuarse a las condiciones de estas regiones.

En síntesis, para que América Latina sea una región en la cual el modelo de seguridad humana tenga aplicabilidad debe resolver los problemas en materia de desarrollo como pobreza, inequidad, violencia e inestabilidad política. Es decir, mientras la región tenga problemas tan serios por solucionar en materia de desarrollo se imposibilita la opción de empezar a pensar en términos de brindar una seguridad integral a sus ciudadanos y pasar de concepciones clásicas de seguridad, defensa exclusiva del Estado-Nación, a una seguridad integral del individuo.

CAPÍTULO 13

Impactos de la IED china en el sector minero-energético en Colombia

CINDY VANESSA RAMÍREZ QUINTANA*

13.1 Introducción

Colombia ha sido un país que históricamente ha tenido una relación política y económica fuertemente ligada a Estados Unidos. También posee vínculos estrechos con países limítrofes como Ecuador, Perú y Venezuela. No obstante, gracias al gran crecimiento y desarrollo de la República Popular China, Colombia, a través de la Alianza del Pacífico y de diversos acuerdos bilaterales, comenzó a estrechar los lazos con esta nación. En ese sentido, las relaciones económicas, tanto comerciales como de inversiones, políticas y diplomáticas han aumentado.

Los intereses de China en Colombia, así como en toda la región latinoamericana, están ligados a las necesidades del país asiático al acceso de materias primas, la posibilidad de colocar sus productos, particularmente aquellos con mayor valor agregado y la posibilidad de realizar inversiones en sectores estratégicos (Pastrana Buelvas *et al.*, 2017).

Cortés Villafrádez & Peña C. (2015), analizando los determinantes de la inversión en América Latina y, particularmente en Colombia, encuentran que uno de los principales intereses de la

* Becaria UBACyT de la maestría en Economía y Asistente de investigación. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración (CEINLADI). Buenos Aires, Argentina.

inversión de China en la región es «la extracción de recursos naturales» (pág. 33). En Colombia, las inversiones del gigante asiático están concentradas en el sector minero- energético y son realizadas principalmente por empresas estatales.

Por su parte, Cortés Rondoy (2018), quien analiza las inversiones de China en los países miembro de la Alianza del Pacífico, afirma que las inversiones en dicho sector pueden «constituir un incentivo para que los países se sigan enfocando en la producción de aquellos bienes minerales con alta demanda, promoviendo la ya existente dependencia» (pág. 100). Por lo tanto, este autor sugiere que las inversiones chinas sean dirigidas al sector de energías renovables, ya que los miembros de este bloque regional poseen un gran potencial energético. Estas inversiones les permitirían a Colombia, Chile, Perú y México avanzar en la diversificación y en su desarrollo tecnológico.

Según Quintero Sánchez (2021), Colombia tiene potencial en la explotación de energías no convencionales, puede producir energía solar, mientras que China podría exportarle al país paneles fotovoltaicos. De esta manera, ambos países se beneficiarían en el desarrollo y crecimiento de este sector.

Este capítulo abordará la IED China en Colombia haciendo énfasis en los proyectos de inversión en el sector minero-energético con el objetivo de identificar los posibles impactos en su soberanía energética, así como los problemas que estas inversiones pueden causar en la población y en el medio ambiente de las zonas en donde se llevan a cabo. Para ello, primero se abordará la inversión en el país, teniendo en cuenta los sectores donde esta se realiza y los incentivos otorgados por el gobierno colombiano a las empresas que decidan invertir. Posteriormente, se analizarán las inversiones provenientes de China y su impacto en el país. Se concluirá con algunas reflexiones finales.

13.2 Inversión en Colombia, sectores e incentivos

La economía colombiana se ha caracterizado por la extracción y exportación de hidrocarburos. Según Trademap,[1] en 2021 el país exportó USD 18 300 millones en combustibles minerales, lo que representa el 45 % del total de las exportaciones del país.

[1] http://www.trademap.org/.

Por otro lado, ha sido un país abierto a la llegada de inversión extranjera directa (IED). Según datos del Banco de la República de Colombia (BanRep),[2] desde el año 2010 recibe en promedio USD 14 000 millones anuales por este concepto. Aunque la pandemia redujo el flujo de inversión, para 2021 se registró un ingreso de USD 9.727 millones. Los países que históricamente han invertido más en Colombia son Estados Unidos, España, Suiza y Panamá.

Los sectores de destino de dichas inversiones han sido, principalmente, el sector petrolero, el de explotación de minas y canteras, la industria manufacturera y los servicios financieros y empresariales. Según datos del Banco de la República, estos cuatro sectores explicaron el 62 % del total de lo invertido en Colombia por parte de extranjeros, en 2019.

Las inversiones en el sector petrolero han sido incentivadas por el gobierno colombiano. Según la Asociación Nacional de Hidrocarburos (ANH), el país otorga «condiciones rentables para los inversionistas del sector del petróleo y del gas» (Agencia Nacional de Hidrocarburos, s. f.). En este sentido, Oscar Vanegas Angarita,[3] en entrevista al diario *La Economía*, dijo que «las empresas petroleras hoy disfrutan en el Estatuto Tributario de un número que supera las 200 prebendas y deducciones tributarias» (Torres, 2022). Según Vanegas, las empresas del sector pagan un impuesto de renta del 8.8 ciento luego de las deducciones y en concepto de regalías el 7 en promedio. Además, no pagan IVA y pueden girar utilidades sin abonar el impuesto de remesa correspondiente. Vanegas también afirma que la ANH cambió, en 2003, la modalidad de los contratos. Por lo tanto, ya no se realizan *joint ventures* con participación de Ecopetrol, sino que los contratos se realizan por concesión. Como resultado, la recaudación del Estado colombiano se da solamente a través de los impuestos (Torres, 2022).

Por otro lado, estos incentivos han aumentado las exportaciones y la oferta interna de energía. Según el Ministerio de Minas y Energía, para 2021 se exportó el 60 % del total de energía primaria extraída. El 40 % restante se utilizó para consumo interno. La oferta interna de energía primaria está compuesta en un 75.7 % por fuentes de energía fósil –petróleo, carbón y gas– mientras que, las fuentes

[2] http://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/inversion-directa

[3] Coordinador académico de la Escuela de Petróleos en la Universidad Industrial de Santander (Torres, 2022).

de energía renovable contribuyen en 14.6 % (Unidad de Planeación Mineroenergética, 2021).

A su vez, según la International Renewable Energy Agency (IRENA), del total de la generación de electricidad en el país, para 2020, el 35 % provenía de fuentes fósiles, mientras que el 65 % restante provino de fuentes renovables, principalmente hidroeléctricas. Además, el país tiene un alto potencial para la producción de energía eólica y solar (International Renewable Energy Agency, 2021). En este sentido, la presidenta de ProColombia Flavia Santoro, afirma que la región del Caribe, particularmente los departamentos de Córdoba, César y Guajira al norte de Colombia, registran indicadores significativos de aire y radiación solar que hacen óptimo el desarrollo de proyectos para la producción de energías no convencionales. También menciona oportunidades para la explotación de fuentes de energías no convencionales (FENC) en los departamentos de Antioquia, Caldas, Boyacá, Tolima, Meta, Cundinamarca y Valle del Cauca debido a su diversidad geográfica. Estos proyectos aumentarían la capacidad instalada a más de 2.800 Mwh (Procolombia, 2020).

Se evidencia, entonces, que el país ha comenzado el cambio de una matriz energética basada en fuentes de energía fósil hacia la producción de energías no convencionales. Para ello, el gobierno ha incentivado la llegada de inversiones en este tipo de energías. En particular, la ley 1.715 del 2014

> «tiene por objeto promover el desarrollo y la utilización de las Fuentes No Convencionales de Energía, principalmente aquellas de carácter renovable, en el sistema energético nacional, mediante su integración al mercado eléctrico, su participación en las Zonas No Interconectadas y en otros usos energéticos como medio necesario para el desarrollo económico sostenible, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la seguridad del abastecimiento energético» (Ministerio de Minas y Energía, s. f., pág. 5).

Esta ley incluye beneficios tributarios a empresas que desarrollen proyectos en la explotación de fuentes no convencionales de energía como biomasa, mares, solar, geotérmica, hidroeléctrica y eólica. Además de proyectos relacionados con hidrógeno verde o azul y proyectos relacionados con la gestión eficiente de la energía. Estos beneficios consisten en la deducción de renta del 50 % de la inversión realizada hasta por 15 años para generación de energía eléctrica; la exclusión en el pago del IVA; exención arancelaria en

la importación de maquinaria e insumos y depreciación acelerada de activos (Unidad de Planeación Minero-energética, s. f.).

Se evidencia entonces que Colombia ha estado abierta a la inversión. Si bien, históricamente, el país ha incentivado la entrada de inversión en el sector petrolero de manera principal, ha comenzado a recibir inversiones para el desarrollo de proyectos en energías no convencionales en aras de modificar la matriz energética del país.

13.3 Inversión china en Colombia

De acuerdo con la Cancillería de Colombia[4], las relaciones del país con China comenzaron en la década de 1980 con la suscripción de convenios de cooperación en materia cultural, científica y económica. Sin embargo, no fue sino hasta 2010, con la presidencia de Juan Manuel Santos (2010-2018) que la relación con China se estrechó fuertemente. «La política exterior de Juan Manuel Santos estuvo guiada por una lógica económica que consideraba esencial la inversión extranjera y la diversificación de las relaciones internacionales» (Aguirre *et al.*, 2021, pág. 79). Fue durante su gobierno que Colombia fundó, junto con Chile, México y Perú, la Alianza del Pacífico con miras a estrechar lazos con los países de la región Asia-Pacífico.

Este cambio se puede observar en el flujo de inversión de China hacia Colombia. En el **gráfico 1**, se evidencia que la inversión del gigante asiático en Colombia fue prácticamente nula durante toda la primera década del 2000. A partir del año 2010, el flujo de inversión aumenta, alcanzando en promedio una inversión de USD 25 millones para el periodo 2010- 2018. Parte de este aumento se debe a la firma, en 2012, de un «Acuerdo Bilateral para la Promoción y Protección de Inversiones con el Gobierno de China. El texto del acuerdo comprende inversiones directas y de portafolio; derechos de propiedad intelectual; concesiones en recursos naturales y préstamos extranjeros de más de tres años» (Cortés Villafrádez & Peña C., 2015, pág. 30).

En el gráfico también se puede observar que, desde 2019 y hasta el primer semestre de 2022, hay un crecimiento sustancial del flujo de inversión del gigante asiático hacia Colombia. El flujo de inversión para la primera mitad del 2022 fue de USD 243 millones.

[4] http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/.

ediciones
IMAGO
MUNDI

Figura 13.1. ESTA FIGURA VINO DESARMADA. Flujos de Inversión de China hacia Colombia. Fuente: elaboración propia con base en datos tomados del Banco de la República de Colombia. * Para 2022 se toman datos solo del primer semestre.

Este periodo coincide con la presidencia de Iván Duque (2018-2022) quien, en julio de 2019, viajó a China con el objetivo de consolidar las relaciones bilaterales. Durante esa visita se suscribieron 11 acuerdos que incluyeron temas políticos, agrícolas, educativos, comerciales e inversiones en infraestructura (Aguirre *et al.*, 2021).

Ahora bien, según Urrego-Sandoval (2021), la presencia de empresas chinas en Colombia a crecido gracias al cambio del gigante asiático en sus patrones de gasto en la región latinoamericana. En este sentido, China redujo el crédito a estos países e incrementó el apoyo para que empresas chinas invirtieran en el exterior.[5] Por otro lado, el país asiático ha consolidado su inversión a través de Alianzas Público-Privadas (APP) por las cuales «las empresas financien, construyan y gestionen grandes proyectos de infraestructura junto con el gobierno, y posteriormente, a través de una concesión, se hagan cargo de la operación y el mantenimiento de los servicios que ofrece». Esto ha permitido la proliferación de proyectos en infraestructura, energías limpias y venta de vehículos eléctricos (Urrego- Sandoval, 2021).

Según datos de la Red ALC-China[6] y China Global Investment Tracker, China invirtió USD 10.819 millones en 30 proyectos durante el periodo 2000-2021, de los cuales el 27 % se destinó al sector de comunicaciones, el 23 % a extracción de minerales, 16 % a transporte, 10 % a energía y el 24 % restante se reparte entre el sector automotriz, textil, químico y equipo para negocios. A su vez, un tercio de los proyectos corresponde a fusiones y adquisiciones mientras que, los dos tercios restantes fueron inversiones nuevas.

No obstante, según el diario La República, entre 2018 y 2021 llegaron 38 nuevos proyectos de inversión. De ellos, 13 se registraron

[5] También apoya el desarrollo de la iniciativa La Franja y La Ruta (Belt Road Iniciative-BRI). No obstante, Colombia no hace parte de esta iniciativa (Urrego-Sandoval, 2021).

[6] http://www.redalc-china.org/monitor/.

en 2021 y equivalen a USD 1.078 millones. Con ello, la inversión de China en Colombia «aumentó 68.4 % durante el último año» (Diario La República, 2022).

Las inversiones chinas más recientes han estado relacionadas con el uso de energías renovables. Esto se debe a que China se ha comprometido con «la lucha contra el cambio climático y el desarrollo de infraestructuras sostenibles. Mientras tanto, Colombia ha asumido varios compromisos en el marco del Acuerdo de París para reducir las emisiones» (Urrego-Sandoval, 2021). También se debe a que, como se mencionó en el apartado anterior, Colombia ha incentivado las inversiones en proyectos que permitan modificar la estructura de la matriz energética del país.

En el sector de infraestructura y transporte se destacan 4 proyectos, el primero de ellos fue el proyecto Mar 2 en Antioquia, al noroeste de Colombia, adjudicado por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) en 2015 a las empresas China Harbour Engineering Company Limited (CHEC) y Xi An Metro Company Limited para la construcción de autopistas 4G en dicho departamento (Urrego-Sandoval, 2021). Según el diario *La República (2022)*, esta misma empresa es la adjudicataria de la construcción de la primera línea del Metro de Bogotá con una inversión inicial de USD 5 000 millones para construir 24 km y 16 estaciones.

El tercer proyecto es la construcción del Regiotram en Cundinamarca por parte de la China Civil Engineering Construction, empresa que invertirá USD 870 millones. Este será el primer tren eléctrico del país y tendrá una longitud de 39.6km. Además, se espera sea inaugurado en 2023 (diario *La República, 2022)*.

Asimismo, «Colombia se ha comprometido a sustituir el 75 % de los autobuses públicos de siete ciudades por vehículos de cero emisiones para 2040» (Urrego-Sandoval, 2021). Para ello la empresa china BYD ha sido la encargada de suministrar buses eléctricos a Bogotá, Medellín y Cali, tres de las principales ciudades del país. Esta empresa también se encargará de suministrar taxis eléctricos a la capital del país (Urrego-Sandoval, 2021). Con ello Bogotá contaría con la mayor flota de buses y taxis eléctricos de América Latina.

En cuanto a la explotación de fuentes no convencionales de energía se destaca el proyecto Bosque de los Llanos desarrollado por la multinacional china Trina Solar y Matrix Renewables. Este proyecto consiste en la construcción en 5 etapas de parques solares en Puerto Gaitán, Meta al este de Colombia. El primer parque solar

fue inaugurado en octubre de 2020. Según Diego Mesa, ministro de Minas y Energía del gobierno de Iván Duque, en julio de 2022 Trina Solar completó las 5 etapas del proyecto con una inversión de más de COP 360 000 millones. El proyecto tiene una capacidad total de 125 MWp y se estima que reducirá la emisión de 13 000 toneladas de CO_2 por año (Ministerio de Minas y Energía, 2022). Por otro lado, a esta misma empresa le fueron adjudicados, a través de una subasta de energías renovables en 2019, proyectos similares en los departamentos de Córdoba, Valle del Cauca y Tolima por 297 MW (Procolombia, 2020).

Trina Solar también es el proveedor de paneles fotovoltaicos para la empresa de servicios públicos URRÁ y el consorcio Luxpower quienes tienen adjudicado el proyecto parque solar Urrá 25MW. Este proyecto está ubicado en Córdoba, al norte de Colombia, cuya inversión ha sido de USD 17 600 millones para la generación de energía que cubra el consumo de 250 000 hogares y mitigue la emisión de 900 000 toneladas de CO_2 (Energía Estratégica, 2022).

Si bien estos proyectos se han realizado, como se mencionó anteriormente, gracias a la iniciativa del gobierno para modificar la matriz energética del país, los incentivos del gobierno y el aumento de las inversiones en este sector pueden traer inconvenientes a la economía colombiana. Según Suárez Montoya (2022), «hay una avalancha de paneles solares desde China, promovidos sin IVA ni arancel en la ley 1.715 de 2014. En junio de 2022, 36 firmas trajeron 423 402, para proyectos suyos o ajenos, por 40.9 millones de dólares». Por lo tanto, los incentivos del gobierno no solo estarían aumentando las inversiones sino también la importación de bienes relacionados con estas.

Esto se podría ver como una relación de complementariedad entre los dos países, por la cual Colombia importa de China bienes de alta tecnología, como los paneles solares y exporta bienes como petróleo. No obstante, se observa, más bien, el comienzo de una relación de dependencia debido a que Colombia carece de la tecnología suficiente para producir los paneles solares al interior del país. Además, no hay indicios de transferencia tecnológica desde el gigante asiático para que este tipo de bienes pueda producirse en Colombia a mediano o largo plazo. A futuro, la matriz energética del país podría depender de tecnología foránea, a pesar de haber aprovechado el potencial natural que el país tiene para la producción de este tipo de energías.

Como se mencionó al inicio de este apartado, la inversión china está altamente concentrada en el sector de extracción de minerales y petróleo. Destacan empresas públicas como Sinopec, Sinochem, la China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) en el sector petrolero y Zijin Mining Group Ltd. en la extracción de oro, a través de la compañía Continental Gold. No obstante, algunas de estas inversiones han reñido con las comunidades y/o con el medio ambiente.

Zijin Mining le compró a la empresa canadiense Continental Gold una de las minas de oro más grandes de Colombia ubicada en Buriticá, Antioquia al noroeste de Colombia, por un monto aproximado de USD1.000 millones en 2019. Zijin posee una licencia para explotar 1.894 hectáreas durante 14 años (Lizarazo, 2022).

Según Lizarazo (2022), desde que Zijin comenzó la operación de la mina, los habitantes del municipio han realizado varias protestas. Los motivos de las protestas han sido variados. Por un lado, varios mineros denunciaban la no renovación del contrato de trabajo como represalia por haber participado en las protestas y la contratación de personal de origen chino. Esto teniendo en cuenta que para 2021, la tasa de desempleo en Buriticá era del 5.23 por ciento y que «la tasa de informalidad del municipio, rico en oro, era del 79.6 %» (Lizarazo, 2022). Por lo tanto, hay una disputa entre la empresa y la gran cantidad de mineros artesanales e informales que hay en la zona.

Por otro lado, la empresa estaría realizando actividades de exploración en la aldea de Guarco, lugar donde se encuentra la reserva de agua del municipio. Además, según los habitantes «del 4 por ciento del total de los beneficios de Zijin que paga en concepto de canon, sólo el 1 por ciento va a parar al municipio» porcentaje que, según ellos, es ínfimo comparado con la cantidad de oro que se extrae (Lizarazo, 2022).

Otra empresa que ha suscitado problemas en el país es Sinochem, a través de su subsidiaria Emerald Energy Plc. Esta empresa posee un contrato de exploración de petróleo en un área de 239.415 hectáreas en el departamento de Caquetá, al sureste de Colombia desde el 2012. Según la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC), la empresa desconoce la presencia de comunidades indígenas en la zona (Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica, 2018).

Además, la organización asegura que, en 2016, hubo violaciones a los derechos humanos por parte de los Batallones Energéticos, Mineros y Viales[7] que atacaron a los pobladores mientras estos llevaban a cabo diversas acciones de monitoreo ambiental. A su vez, las comunidades se han opuesto a la realización del proyecto debido a que la empresa tramitó la licencia ambiental desconociendo humedales, rondas hídricas, aguas subterráneas y superficiales y no presentó estudios sismológicos (Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica, 2018). Por lo tanto, la empresa no solo estaría vulnerando los derechos de las comunidades indígenas, sino que, además, pone en riesgo el medio ambiente.

Tanto en el caso de Zijin Mining como en el de Sinochem, así como en los demás proyectos de inversión, resulta imperativo que el gobierno colombiano realice políticas en beneficio de los habitantes de los pueblos y municipios donde estas actividades se llevan a cabo. Asimismo, el Estado debe realizar controles y exigir a las empresas e inversores el cumplimiento de las licencias y de los planes de responsabilidad social y ambiental que estas están obligadas a tener.

13.4 Reflexiones finales

Colombia es un país abierto a la inversión que ha incentivado principalmente inversiones en el sector petrolero y de extracción de minerales. En años recientes y motivado por la necesidad del cambio en la matriz energética del país, ha comenzado a generar incentivos para atraer inversiones en el sector de energías no convencionales.

A partir de 2010, China aumentó el flujo de inversión hacia Colombia concentrándose en los sectores mencionados anteriormente y en el sector de infraestructura. Las inversiones relacionadas con fuentes de energía no convencionales han resultado positivas en tanto se reducen las emisiones de CO_2 y se avanza en la transición hacia una matriz energética más amigable con el medio ambiente.

[7] Estos batallones fueron creados por el gobierno colombiano. Están ubicados en las zonas donde se realizan actividades de exploración y explotación de minero-energéticos. Su función es «asegurar las inversiones y la extracción minero-energética» (Gisbert, 2014).

No obstante, Colombia debería tener una política industrial y de desarrollo productivo y tecnológico que le permita avanzar en la producción de la tecnología necesaria para las explotación de energías no convencionales. Ello, ya que el país tiene un alto potencial en la producción de energías de este tipo y, en el largo plazo, se necesita mitigar la dependencia del país a la tecnología foránea.

Por último, las empresas chinas deben tener en cuenta los reclamos de las comunidades y llevar a cabo sus operaciones respetándolas a estas y al medio ambiente. El Estado colombiano debe regular las inversiones para que éstas realmente contribuyan al aumento de empleos de buena calidad, para que éstas no afecten a las comunidades y no generen externalidades negativas en el medio ambiente de las zonas donde se realizan.

CAPÍTULO 14

Evaluación de efectos de los tratados de libre comercio en importaciones chinas del vino envasado durante el período 2002-2019

YIWEN ZHANG*

14.1 Introducción

Las reformas lideradas por Deng Xiaoping en 1978 liberalizaron la economía y permitieron el resurgimiento del sector privado. Este acontecimiento inició el desarrollo económico rápido y duradero en este país gigantesco de 1 400 millones personas, y además, este proceso fue impulsado aún más por la adhesión de China a la OMC. Como resultado, el poder adquisitivo de la población china aumentó vertiginosamente y se observa un ascenso de una gran cantidad de personas de la clase media. Durante 2002-2021, el PBI de este país creció más de 10 veces y su PBI per cápita aumentó de 1 148.5 USD en 2002 a 12 556.3 USD en 2021 (Banco Mundial, 2022). A pesar de la desaceleración de su crecimiento en los últimos años, China es la segunda economía más grande del mundo y con una enorme cantidad de personas de clase media. Más aún, ciertos hábitos alimentarios cambiaron, dentro de ellos, se encuentra el aumento de consumo del vino (French & Crabbe, 2010). Gracias a estos factores mencionados, el mercado chino se ha convertido en uno de los más atractivos para casi cualquier producto o servicio. Hoy en día, China ya es uno de los mercados de vinos más importantes

* FALTA

en el mundo: se ubica en séptimo lugar en el consumo total y el valor de importación de vinos (OIV, 2022b; UN Comtrade, 2021).

Dentro de los mayores proveedores de vinos importados en este mercado, dos de ellos cuentan con tratados de libre comercio (adelante: TLCs) con China: Australia y Chile. Por un lado, el TLC entre China y Australia entró en vigor a finales de 2015. Gracias a este acuerdo, los vinos australianos ingresaron al mercado chino con aranceles preferenciales y, a partir de 2019, están exentos de aranceles de importación. Mientras tanto, la importación china de vinos australianos aumentó rápidamente. En el año 2019, Australia reemplazó a Francia, el líder indiscutible en el mercado, al ser el mayor proveedor de vinos importados en términos de valor, algo impensable antes de 2018. En 2020, se mantuvo en el primer lugar y llegó a representar casi el 40 %[1] del valor de importación total. Cabe mencionar que China impuso derechos antidumping de hasta 212 % con una duración de 5 años a los vinos australianos en noviembre de 2020. Como resultado, Australia cayó del primer lugar a ser el quinto mayor proveedor extranjero en 2021. Por otro lado, Chile suscribió un TLC con este país asiático en 2005, y fue el primer país sudamericano en establecer un TLC con China. Entre 2006–2015, los aranceles de importación de vinos chilenos se redujeron gradualmente hasta cero, mientras tanto, China pasó de un mercado insignificante, el cual representaba el 2.2 %[2] del valor de exportación total de vinos chilenos, a ser el mercado más grande de vinos chilenos reemplazando a los Estados Unidos en 2016 (UN Comtrade, 2021).

Este trabajo está destinado a determinar los efectos de tratados de libre comercio en el valor de importación de vinos en China. Para lograr los resultados más precisos y específicos, se estudiará el valor de importación del vino envasado[3] en China durante 2002-2019. Por un lado, el vino envasado es la categoría más representativa de la importación del vino en China que ocupa aproximadamente el 90 %[4] del valor de importación total de este país. Además, este tipo

[1] Cálculo propio según datos de UN Comtrade (2021).
[2] Cálculo propio según datos de UN Comtrade (2021).
[3] Partida arancelaria 2204.21: vino de uvas frescas, incluso encabezado y mosto de uva cuya fermentación se haya interrumpido mediante la adición de alcohol, en recipientes de≤2L (excluido el vino espumoso)(Customs Statistics, 2021).
[4] Cálculo propio según datos de UN Comtrade (2021).

de vino tiene mayor valor agregado que el vino a granel, por lo que es más interesante para los países exportadores. Por otro lado, con respecto al período de estudio, se considera que el mercado chino antes y después de ingresar a la OMC es muy diferente en términos de políticas comerciales y arancelarias. Asimismo, debido a los impactos económicos y comerciales causados por la COVID-19 y las estrictas medidas tomadas por el gobierno chino, los datos a partir de 2020 no son representativos para analizar este mercado.

En cuanto a la metodología, se aplica el modelo de gravedad, ya que es muy adecuado para la investigación empírica sobre las relaciones comerciales bilaterales que involucran a múltiples países y se ha utilizado ampliamente en muchos campos empíricos, sobre todo, en el comercio internacional. (Dascal *et al.*, 2002) lo utilizó para analizar los principales factores que afectan los flujos comerciales del vino en la UE. Y se ha demostrado claramente en la literatura empírica que los modelos de gravedad se pueden aplicar con éxito a un único mercado de *commodities* (Kien, 2009) examina los determinantes de los flujos de exportación de los países del Área de Libre Comercio de la ASEAN (AFTA) a través de estimaciones de datos de panel utilizando un modelo de gravedad. (Sheng *et al.*, 2012) utiliza un modelo de gravedad extendido para arrojar luz sobre el impacto del acuerdo de área de libre comercio entre la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y la República Popular China (PRC) sobre los flujos y los patrones comerciales de los miembros. Asimismo, dicho modelo es fácil de expandir, así que se pueden incluir los factores especiales que afectan la importación del vino envasado de China.

14.2 Evolución del mercado de vino en China

Entre 2002 y 2012, el mercado vino de China presentó un crecimiento impresionante (Ilustración 1-3), como resultado de los factores económicos favorables mencionados anteriormente. Especialmente, las importaciones se dispararon con un 6 687 % en valor y un 3 155 % en volumen. Aunque, al comenzar la ralentización económica de China en 2012, la importación creció un poco más lento (10 %) que los años anteriores (promedio 60 %). Por otro lado, dentro de los tipos del vino, durante este periodo, el envasado presentó un mayor aumento (14 654 % en valor y 6 774 % en volumen) y reemplazó al vino a granel al ser el principal tipo del producto

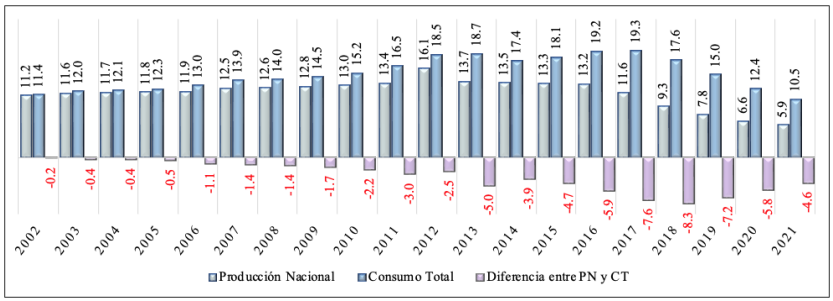


Figura 14.1. Evolución de consumo y producción local 2002-2021. Fuente: elaboración propia según OIV, 2021b.

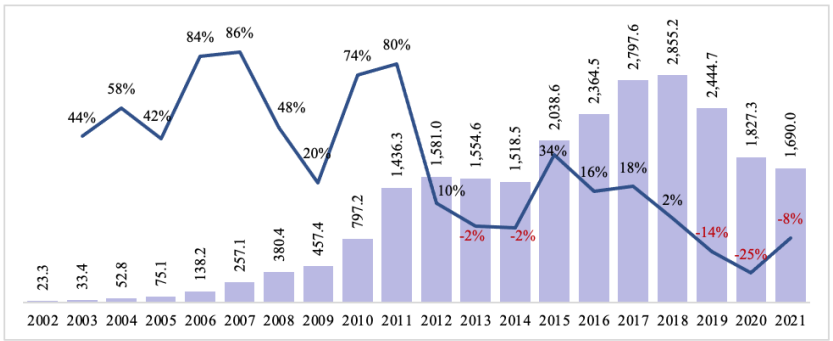


Figura 14.2. Evolución del valor de importación 2002-2021 (millones de dólares). Fuente: elaboración propia según (UN Comtrade, 2022) y (Aduana China, 2022).

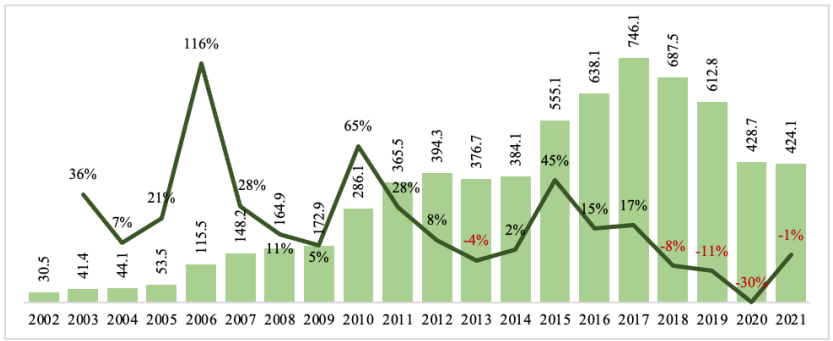


Figura 14.3. Evolución del volumen de importación 2002-2021 (millones de litros). Fuente: elaboración propia según (UN Comtrade, 2022) y (Aduana China, 2022).

importado, por lo que este país no solo compró más cantidad, sino vino de mejor estándar de calidad con un valor agregado más alto.

No obstante, a partir de 2013, el mercado fue afectado fuertemente por una serie de cambios macroeconómicos y políticos: la audaz campaña anticorrupción, la continua desaceleración económica y la guerra comercial entre Estados Unidos y China, más aún, una pandemia sin precedente en un siglo. Como resultado, en comparación con cifras de 2012, la importación en 2021 solo aumentó un 7 % en valor y un 8 % en volumen. Más aún, el resto de los indicadores tuvieron pérdidas, dentro de ellos, la producción local tuvo la peor caída del 63 %, pero lo más preocupante para los exportadores argentinos es la caída de consumo, que el nivel de 2021 fue 43 % menor que el de 2012.

Sin embargo, este destino no perdió los motores del crecimiento, a saber, los analistas se mantienen positivos sobre el potencial del desarrollo económico de este estado y el continuo aumento de la clase media (McKinsey, 2019; Euromonitor Internacional, 2021). Asimismo, los expertos del sector sostienen en el futuro prometedor y el gran potencial de este mercado, dentro de ellos, el CEO de la famosa institución IWSR, Mark Meek.

14.3 Metodología

14.3.1 El modelo de gravedad

En el presente trabajo, se utiliza el modelo de gravedad para determinar el efecto de los TLCs entre China y los países exportadores de vinos en las importaciones de vinos s envasados en China durante el período 2002-2019. La motivación de la gravedad se extrajo de la ley de Gravitación Universal de Newton propuesta en 1687. Según Newton, un objeto en el globo atrae cualquier otra partícula gracias a una fuerza que es directamente proporcional al producto de sus masas e inversamente proporcional al cuadrado de la distancia entre ellos. Mientras que el modelo de gravedad muestra que el flujo comercial entre dos países es proporcional a su escala económica y es inversamente proporcional a la distancia entre ellos. Tinbergen fue pionero en la ecuación de la gravedad en su obra fundamental titulada Shaping the World Economy (Tinbergen, 1962). Luego, sus alumnos Pöyhönen (1963), Pulliainen (1963) y Linnemann (1996) trabajaron para desarrollar aún más los fun-

damentos teóricos de la ecuación de la gravedad (Shahriar et al., 2019). La ecuación de gravedad tradicional es la siguiente:

$$\text{Trade}_{ij} = \alpha \cdot \frac{\text{GDP}_i \cdot \text{GDP}_j}{\text{Distance}_{ij}} \tag{14.1}$$

Donde:
$Trade_{ij}$ es el valor del comercio bilateral entre los países i y j,
GDP_i y GDP_j son los ingresos nacionales respectivos de los países i y j,

La $Distance_{ij}$ es una medida de la distancia bilateral entre los dos países y es una constante de proporcionalidad.

Tomando logaritmos de la ecuación del modelo de gravedad obtenemos la forma lineal del modelo y la correspondiente ecuación estimable como:

$$\begin{aligned}\ln(\text{Trade}_{ij}) = \alpha + \beta 1 \ln(\text{GDP}_i) \\ + \beta 2 \ln(\text{GDP}_j) + \beta 3 \ln(\text{Distance}_{ij}) + \varepsilon_{ij}\end{aligned} \tag{14.2}$$

Donde:
$\alpha,\ \beta 1, \beta 2, \beta 3$ son los coeficientes para estimar.
ε_{ij} es el término de error y tiene la función de capturar cualquier otro impacto, evento y factor no observado que pueda afectar el comercio bilateral entre los dos países.

Con el tiempo, el modelo tradicional fue evolucionando y expandiéndose. Aparte de los componentes del modelo original, otras variables como la frontera común, el idioma común y el ingreso per cápita también se pueden incluir en el modelo estándar de gravedad (Frankel *et al.*, 1997).

14.3.2 Descripción de variables

Este trabajo está destinado a estudiar los efectos de TLCs en el valor de importación del vino envasado en China. Por lo tanto, la primera variable independiente que se incorpora es una variable dicotómica que toma el valor 1 si países (i) tiene un acuerdo de libre comercio vigente con China en el año (t) y o en caso contrario. Los países que tienen un TLC vigente con China están exentos o disfrutan del arancel de importación preferido. Por eso, se espera que esta variable tenga una relación positiva con la variable dependiente. Asimismo, se considera que la capacidad de suministro

tanto de China como de los países exportadores puede afectar el valor de importación. El modelo ampliado es el siguiente, y cabe mencionar que, salvo la variable dicotómica Fta_cit, el resto de las variables es convertido en forma logarítmica para obtener la forma de modelo lineal:

$$\begin{aligned}\ln(\mathrm{Impv}_{ct}) = {} & \alpha + \beta 1\,(\mathrm{Fta}_{cit}) + \beta 2 \ln(\mathrm{Gdp}_{ct}) \\ & + \beta 3 \ln(\mathrm{Gdp}_{it}) + \beta 4 \ln(\mathrm{Distance}_{ij}) \\ & + \beta 6 \ln(\mathrm{Wp}_{ct}) + \beta 7 \ln(\mathrm{Wp}_{it}) + \varepsilon_{ij}\end{aligned} \tag{14.3}$$

Donde:

$Impv_{ct}$ es el valor de importación del vino envasado de China desde países (i) en el año (t). Esta es la variable dependiente de este trabajo (Unidad: millones de dólares).

Fta_{cit} es una variable dicotómica que toma el valor 1 si países (i) tiene un acuerdo de libre comercio vigente con China en el año (t) y 0 en caso contrario.

Gdp_{ct} es el valor del producto bruto interno de China en el año (t) (Unidad: millones de dólares).

Gdp_{it} es el valor del producto bruto interno de países (i) en el año (t) (Unidad: millones de dólares).

$Distance_{ij}$ es la distancia entre China y la capital o la ciudad más importante de países (i) (Unidad: kilómetro).

Wp_{ct} es la producción del vino de China en el año (t) (Unidad: 1000hL).

Wp_{it} es la producción del vino de países (i) en el año (t) (Unidad: 1000hL).

A continuación, se puede observar cada una de las variables en el cuadro 14.1, junto con la cantidad de observaciones, sus medias, los desvíos estándar y los valores mínimos y máximos.

14.3.3 Datos

El tipo de datos utilizado son los de panel, ya que estos tienen muchas ventajas en comparación con los datos transversales o de series de tiempo y fue recomendado para la estimación del modelo de gravedad (Egger, 2002). Se seleccionan datos del valor de importación del vino envasado de China desde los diecinueve principales

```
sum impv_cit fta_cit gdp_ct gdp_it dis_ci wp_ct wp_it
```

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
impv_cit	342	53.62845	155.1139	0	1051.041
fta_cit	342	.0964912	.2956964	0	1
gdp_ct	342	7131534	4295209	1470550	1.43e+07
gdp_it	342	1557971	3565931	1661.818	2.14e+07
dis_ci	342	9643.947	3624.226	5842	19255
wp_ct	342	12281.72	1730.461	7824	16065
wp_it	342	12269.64	14999.41	291	57386

Cuadro 14.1. Estadísticas descriptivas de las variables incluidas en el modelo. Fuente: elaboración propia.

proveedores extranjeros[5] entre el 2002 y el 2019 (N=19, T=18). La importación desde estos países representa el 99 %[6] del valor de importación total de vino envasado en China en 2019. Dentro de ellos, Chile, Australia, Nueva Zelanda y Georgia suscribieron TLCs con China durante el periodo investigado. Estos datos son tomados de la UN Comtrade Database (2022).

En cuanto a las variables independientes, la más importante es la existencia de acuerdos de libre comercio vigentes entre China y países exportadores del vino. Para ello, se utiliza la información publicada por el Ministerio de Comercio de la República Popular China en la página gubernamental China FTA Network (2022).

Como en este trabajo se aplica al modelo de gravedad para comprobar la hipótesis, se utiliza el producto bruto interno (PBI) de China y de los países proveedores del vino envasado y la distancia entre la capital de China y la capital o la ciudad más importante de los países proveedores como variables independientes. Los datos de PBI son recolectados del Banco Mundial (2022) y la distancia es recopilada a través de Google map (2022). Finalmente, los datos de producción de vino en China y en los países proveedores son tomados de la base de datos de la Organización Internacional de la Viña y el Vino (OIV) (2022).

[5] Australia, Francia, Chile, Italia, España, Estados Unidos, Argentina, Portugal, Sudáfrica, Nueva Zelanda, Alemania, Georgia, República de Moldavia, Canadá, Hungría, Rumania, Austria, Bulgaria y Macedonia del Norte.

[6] Cálculo propio según datos de UN Comtrade (2021).

14.3.4 Metodología de estimación

En este trabajo, se realizan tres regresiones con los modelos más comunes para analizar los datos de panel, a saber, (I) modelo de mínimos cuadrados ordinarios (OLS) agrupados, (II) modelo de efectos aleatorios y (III) modelo de efectos fijos. Luego, se recurre al proceso de selección del modelo de regresión para datos de panel propuesto por Torres-Reyna (2007) con el fin de determinar el modelo más adecuado para este trabajo: 1) Se compara el modelo de mínimos cuadrados ordinarios (OLS) agrupados y el modelo de efectos aleatorios mediante la prueba Breusch-Godfrey (Prueba LM); el estadístico de prueba tiene una distribución de chi-cuadrado con un grado de libertad bajo la hipótesis nula de que no hay efectos aleatorios (Dougherty, 2011). Si no se rechaza la hipótesis nula, se preferirá el modelo de mínimos cuadrados ordinarios (OLS) agrupados. De lo contrario, el modelo de efectos aleatorios será apropiado. 2) Se aplica la prueba de Hausman, también conocida como prueba de Durbin-Wu-Hausman. Para decidir entre el modelo de efectos aleatorios y el modelo de efectos fijos. Este test se usa para probar la hipótesis nula de que los regresores y los efectos individuales no están correlacionados para distinguir entre el modelo de efectos fijos y el modelo de efectos aleatorios. Si no se rechaza la hipótesis nula, se preferirá el modelo de efectos aleatorios. De lo contrario, el modelo de efectos fijos será apropiado. Finalmente, se interpreta los resultados del modelo final para evaluar el efecto de los TLCs entre China y los países exportadores de vinos en las importaciones de vinos envasados en China durante el período 2002-2019.

14.4 Resultados

Los resultados de regresión se presentan en cuadro 14.2. En este trabajo, se utilizaron tres métodos de regresión más comunes para estimar los datos de panel: (I) modelo de mínimos cuadrados ordinarios (OLS) agrupados, (II) modelo de efectos aleatorios y (III) modelo de efectos fijos. Asimismo, se realizaron dos pruebas para determinar el modelo de regresión más adecuado. Como pueden ver en en cuadro 14.2, el resultado de la prueba Breusch-Godfrey (Prueba LM) es significativo y, por ende, rechaza la hipótesis nula indicando que el modelo de efectos aleatorios es mejor que el

modelo de mínimos cuadrados ordinarios (OLS) agrupados. Por otro lado, el resultado de la prueba de Hausman también rechaza la hipótesis nula a un nivel de confianza del 99 %, por lo que el modelo de efectos fijos es preferido al de efectos aleatorios. Por lo tanto, el modelo de efectos fijos es el más adecuado entre estos tres modelos. Para obtener un resultado más acertado, se realiza la prueba de heterocedasticidad para el modelo de efectos fijos. El resultado indica que este modelo de efectos fijos tiene problemas de heterocedasticidad. Para corregirlo, se aplica la opción *robust.* Finalmente, se analiza los resultados de estimación enfocando en los del modelo robusto de efectos fijos.

	OLS agrupados	**Aleatorios**	**Efectos Fijos**	**Fijos Robusto**
VARIABLES	lnimpv_cit	lnimpv_cit	lnimpv_cit	lnimpv_cit
fta_cit	1.482*** (8.66)	0.765*** (4.79)	0.989*** (5.95)	0.989*** (3.74)
lngdp_ct	1.277*** (20.31)	1.409*** (28.13)	1.615*** (25.84)	1.615*** (8.98)
lngdp_it	0.156*** (5.23)	-0.032 (-0.40)	-0.602*** (-4.45)	-0.602** (-2.12)
lndis_ci	-0.174 (-1.04)	0.582 (1.01)	(omitido)	(omitido)
lnwp_ct	0.579* (1.96)	0.533*** (2.87)	0.626*** (3.48)	0.626*** (3.24)
lnwp_it	0.620*** (13.76)	0.528*** (4.95)	0.195 (1.40)	0.195 (0.75)
Constant	-29.030*** (-8.76)	-34.307*** (-6.29)	-23.074*** (-9.88)	-23.074*** (-5.71)
Observations R-sq Prob>F/Prob>Chi2	342 0.788 0.0000	342 0.67(between) 0.0000	342 0.847(within) 0.0000	342 0.847(within) 0.0000
Correlación (corr(u_i, Xb) o VIF)	VIF=1.42	0 (asumido)	-0.591	
Prueba de Hausman	28.25***			
Prueba de LM	923.51***			
Prueba de heterocedasticidad	1202.23***			

Cuadro 14.2. Resultados de estimación. Fuente: elaboración propia. Niveles de significatividad: * 90 %, ** 95 %, *** 99 %. Estadísticas t entre paréntesis. Fuente: elaboración propia.

Antes de todo, el valor de R cuadrado de todos cuatro modelos es relativamente alto, sobre todo, el del modelo robusto de efectos fijos. Esto indica que este modelo se ajusta bastante bien a los datos. Los coeficientes de correlación muestran que no hay problema de multicolinealidad que afecte los resultados de la presente estimación.

Según los resultados del modelo robusto de efectos fijos, el fta_cit, lngdp_ct y lnwp_ct son estadísticamente significativos a un nivel de confianza del 99 % y están relacionados positivamente con la variable dependiente. Cabe mencionar que, tanto el símbolo como el nivel de significancia de fta_cit y lngdp_ct son consistentes en todos los modelos de regresión.

En cuanto al valor, el de Fta_cit en el modelo robusto de efectos fijos es 0.989, lo que indica que, si un país tiene TLC con China, el valor de importación china del vino envasado desde este país aumentará un 168.8 %.[7] Esto es tal como se esperaba, ya que los TLCs no solo se tratan de obtener arancel de importación preferido (o cero) para entrar al mercado chino, sino que promueven el comercio bilateral y la cooperación económica y política de ambas partes.

El valor de lngdp_ct es aún más alto (1.615). Esto indica que cuando el PBI de China aumenta un 1 por ciento, el valor de importación del vino envasado aumentará un 1.6 por ciento. Esto muestra que la importación de este producto está altamente relacionada con el crecimiento de la economía china. De hecho, durante las últimas décadas, la economía china creció rápidamente y el ingreso de los consumidores chinos también aumentó mucho. Con el aumento de ingreso, muchos consumidores chinos buscan la mejora de calidad de vida, por eso, incrementó la demanda para una variedad de bienes y servicios discrecionales tales como joyas, turismo y vinos.

lnwp_ct tiene un valor relativamente bajo (0.626), pero es interesante observar que tiene una relación positiva con la variable dependiente. Esto indica que, cuando la producción del vino en China crece un 1 por ciento, el valor de importación del vino envasado en China desde estos países aumentará un 0.6 por ciento. Esto parece contradictorio, pero cuando se analiza la evolución del mer-

[7] Se calcula según esta fórmula. Para más información véase «Exact interpretation of dummy variables in semilogarithmic Equations» (Jan van Garderen & Shah, 2002).

cado vino de China, se puede notar que la producción doméstica aumentó constantemente en los años donde el mercado estaba en un proceso de expansión rápida (2002-2012). Además, durante ese período, el consumo aumentó aún más rápido que la producción. Es decir, se producen más vinos localmente y se importan más vinos al mismo tiempo.

Por otro lado, el coeficiente de la variable de PBI de países exportadores es -0.602 y es estadísticamente significativo al 95 %. Esto implica que, cuando el PBI de países exportadores de vino aumenta un 1 por ciento, el valor de importación del vino envasado en China desde estos países caerá un 0.6 %. Posiblemente, cuando el PBI de estos países aumenta, la demanda de sus mercados internos también incrementa. Por eso, aumenta la venta al mercado interno y reduce su capacidad de exportaciones.

La variable distancia fue omitida debido a una limitación del modelo de efectos fijos, ya que no puede estimar variables que no cambian con el tiempo. Pero esto no afecta mucho el tema de investigación. Además, es muy probable que esta variable tenga una correlación insignificante con el valor de importación, dado que ninguno de los otros dos modelos tuvo resultados significativos.

Por último, la producción de vinos en los países exportadores no es estadísticamente significativa, así que no se encuentra una correlación entre ella y el valor de importación del vino envasado en China.

14.5 Conclusión

En conclusión, este trabajo aplicó el modelo de gravedad para comprobar los efectos de los TLCs en el valor de importación de vinos en China. Se utilizaron tres métodos de regresión más comunes para estimar los datos de panel: (I) modelo de mínimos cuadrados ordinarios (OLS) agrupados, (II) modelo de efectos aleatorios y (III) modelo de efectos fijos. Luego, se recorrió el proceso de selección del modelo de regresión para datos de panel propuesto por Torres-Reyna. El modelo de efectos fijos fue determinado como el modelo más adecuado para este trabajo.

Los resultados comprueban que los TLCs resultan beneficiosos para los países exportadores de vinos por su evidente relación con el aumento del valor de importación china de este producto proveniente de los países miembros. Concretamente, si un país

tiene un TLC con China, el valor de importación china del vino envasado desde este país aumentará un 168,76 %. Los resultados también indican que el PBI de China y la producción de vino de China tienen efectos positivos en la importación del vino envasado de China. En cambio, el PBI de países exportadores de vino tiene efectos negativos, aunque no muy graves.

CAPÍTULO 15

Las ideas y venidas del neoliberalismo argentino (1989-2019)

RODRIGO J. SOTO BOUHIER*

15.1 La Argentina neoliberal 1989-2001

En Argentina, el neoliberalismo caló hondo en los mandatos de Carlos Saúl Menem (1989-1999), signados por la promesa del salariazo y la revolución productiva que nunca llegaron. A ello se le suma la convertibilidad, plan económico que salvó la gestión presidencial y le permitió conquistar una segunda administración. Una estabilidad ficticia sostuvo durante unos años la ilusión de un progreso material y económico reflejado en la paridad entre peso y dólar. Argentina parecía abrirse al mundo y convertirse en un «país serio», moderno y libre. El consumo lo rebalsó todo y las figuras exitosas, como empresarios o celebridades, se convirtieron en referentes de la sociedad. Era una época sintetizada por la frase «pizza con champagne», definición no solo de gustos gastronómicos, sino también de los estilos políticos y las tendencias culturales que definía a la Argentina menemista. Simbolizaba al peronismo privatizador de Menem, la mezcla entre lo popular —pizza— y la

* Licenciado y profesor en Historia (UBA). Actualmente, ejerce la docencia en el nivel medio y superior, siendo docente en la asignatura Sociología en CBC y ayudante de primera de la asignatura Historia de los Sistemas Políticos en la Facultad de Filosofía y Letras (UBA). Conforma, además, parte del FiloCyT «El sueño de la Patria Grande. Actores sociales e instituciones en la historia reciente de la integración regional sudamericana» dirigido por la doctora María del Carmen González.

elite— champagne —, conformando un *leitmotiv* quimérico. El control de la inflación y el regreso de las compras en cuotas generaron la sensación ficticia de bonanza económica que el gobierno necesitaba. Es más, durante su campaña de reelección, Menem no dudó en hacer visibles sus verdaderas ideas, lo que impactó dentro del peronismo al convertirse en el primer candidato de la élite que llegaba al poder mediante elecciones limpias.

El Estado neoliberal argentino se constituiría, pues, tras las reformas aplicadas por el presidente de la República en materia judicial y constitucional, pero también por medio del decisionismo del Ejecutivo que resultaría fundamental en dicho proceso. Los cambios económicos acecidos tras la toma del Ministerio de Economía en manos de neoliberales desde mediados del alfonsinismo, también significaría un punto crucial en la transformación de la Argentina. Más sería durante el menemismo que personalidades de la Fundación Mediterránea y semejantes, como Domingo Felipe Cavallo, combatirían la inflación y desenvolverían una serie de estratagemas de negativo impacto social. Las privatizaciones y ajustes del presupuesto público debilitarían la presencia del Estado en espacios claves y su soberanía en cuestiones estratégicas, como energía y comunicación. La presencia cada vez más relevante del capital financiero, de la mano de una reprimarización de la economía — pues la industria sería desfinanciada por su poca competitividad en el mercado internacional —, minaría las bases del capital productivo nacional. Las «relaciones carnales» con los Estados Unidos, el ser el «mejor discípulo del FMI», parecían otorgarle el carnet de miembro selecto a la Argentina. Una relación que, en el mediano plazo, solamente evidenció la sumisión de la nación a una lógica desequilibrada y asimétrica de la cual únicamente recibía migajas. El derrame económico no solo era esperado al interior de la propia sociedad argentina, sino también en la dinámica distributiva entre países. El «realismo periférico» estaba al orden del día.

Ya para el año 1999, la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación, nacida en agosto de 1997, reunió al radicalismo y el FrePaSo en una coalición que se presentó a sí misma como una alternativa de poder frente al menemismo, alzándose con la victoria en las presidenciales y ubicando en el Ejecutivo a Fernando de la Rúa. Sin embargo, su heterogeneidad ideológica de base se tradujo en serias debilidades programáticas que hicieron que sus propuestas de transparencia y honestidad fuesen puestas en duda.

Además, la Alianza no pudo —no supo o no quiso— revisar los aspectos estructurales de la Convertibilidad que mantenía una ficticia estabilidad de precios a la par que incrementaba el desempleo, la pobreza y la marginalidad en la Argentina (Garulli, 2011, pág. 111). Por consiguiente, la Administración de la Rúa no haría más que promover las denominadas «reformas de segunda generación» del Banco Mundial a fin de preservar el neoliberalismo vigente. Sus intenciones por «corregir al modelo» chocarían entonces con un panorama de crisis financiera internacional que fomentó la aplicación de medidas proteccionistas y devaluaciones defensivas en todo el mundo, dándole protagonismo a discursos críticos de la globalización y las reformas de mercado que regían el mundo desde la década pasada.

En relación a lo anterior, la Administración de la Rúa promovió, como una de sus primeras medidas, la ley de reforma laboral a fin de rebajar los aportes patronales y descentralizar las paritarias. De esta forma, en el mediano plazo las medidas neoliberalizantes centradas en la reforma de las relaciones capital-trabajo seguirían agudizando la enorme precariedad y el descontento social que venía consolidándose y tomando forma desde finales de los ochenta. Esta situación rebasaría al gobierno, puesto que las medidas implementadas eran las causantes de dichos males y por tanto incapaces de solucionarlos. El objetivo perseguido, pues, era el repunte de las inversiones extranjeras que en teoría aprovecharían los beneficios de tener una clase trabajadora flexible y rentable. No obstante, ello no sucedió.

En respuesta al fracaso inicial, De la Rúa intentó reducir el gasto público y proseguir con las «correcciones del modelo económico», recortando a partir de mayo de 2000 entre el 12 % y el 15 % para los salarios públicos nacionales de manera desigual y reduciendo el costo de los servicios para las actividades productivas, renegociando concesiones y tarifas con las empresas privadas. Semejante proceder impidió la existencia de un equilibrio social y sectorial en el marco del ajuste, acrecentando la inequidad y desigualdad. En cuanto a las privatizaciones realizadas a correos, aeropuertos y aerolíneas, las mismas no se revieron y la renegociación de las tarifas telefónicas, por ejemplo, terminarían beneficiando a las empresas antes que a los usuarios (Novaro, 2010, págs. 271-273).Y, en este mismo sentido, para marzo de 2001 el ministro Machinea cedería su cargo a Ricardo Hipólito López Murphy —un liberal

ultraortodoxo de tradición radical e integrante de la FIEL— que ejercería tan solo por quince días.

En una de sus primeras presentaciones públicas, López Murphy dejaría en claro su dogmatismo neoliberal esbozando por la Televisión Pública los múltiples recortes y desregulaciones al presupuesto público. Además, señala en reiteradas ocasiones —como si se tratase de una cuestión natural e inevitable— la necesidad de que el sector privado se encargue de limitar o cohibir la «irracionalidad de lo público-estatal». En otras palabras, que la empresa privada, lo no-estatal, tiene la solución a los errores del Estado y su ineficiente gestión de los recursos. Tales medidas, a las que se sumaría un recorte gigantesco al área educativa recibieron el repudio del movimiento estudiantil materializado en paros y movilizaciones y, junto a problemáticas internas en la toma de decisiones y distribución de cargos dentro de la Administración aliancista, afirmó las bases para que el FrePaSo retirase a todos sus funcionarios del gobierno. Desde el punto de vista político, pues, la designación de López Murphy y su breve gestión en Economía significarían la virtual liquidación de la Alianza como coalición política (Altamira, 2002, págs. 170-171).

La renuncia de los hombres de FIEL abriría paso al retorno de Domingo Felipe Cavallo al ministerio de Economía, alentado por el exvicepresidente Álvarez y el expresidente Alfonsín. Se esperaba que siendo el artífice de la convertibilidad sabría resolver los problemas que esta había creado, y para combatir magna tarea el Congreso le otorgaría «poderes especiales» y lo consagraría «superministro», despejándole el camino para tomase las decisiones que considerase convenientes (Garulli, 2011, pág. 111). De allí en más Cavallo optó por focalizar sus medidas en la esfera nacional, lanzando nuevos alicientes impositivos a las inversiones, el empleo y las exportaciones. Y, como señala Novaro (2010), tales medidas, junto con la deflación —que en teoría debían ser suficiente para resolver el problema de la competitividad—, el agujero financiero no hizo más que crecer junto a la fuga de capitales. Las tasas de interés se mantuvieron en torno al 15 %, siendo inalcanzables para las actividades privadas y asfixiantes para el fisco. Es debido a ello que Cavallo intentó forzarlas a bajar y renegociar la deuda, posponiendo lo más posible los pagos de intereses y capital.

En consecuencia, los acreedores y organismos le exigieron contener el déficit, por lo que el gobierno sancionó la ley de déficit

cero, aprobada por el Congreso —que aun contaba con mayoría oficialista— y que tenía por objetivo que el Estado no gastara más de lo que recaudaba. Para dicho fin se realizaría un recorte del 13 % en el salario de los empleados estatales y jubilados, cuestión que empujó a la Confederación General del Trabajo (CGT) en sus dos vertientes y a la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) a una huelga general que contó con la adhesión de varias organizaciones sindicales y civiles de amplia convocatoria en Plaza de Mayo. Asimismo, se empezarían a emitir bonos propios, no solo para pagar sus deudas sino también los sueldos de la administración pública y todo tipo de gastos (De Negri y Álvarez Varela, 2016, pág. 108).

El fantasma de la ingobernabilidad se corporizó alimentado por el desencanto y el «voto bronca» reflejó el descontento en las elecciones legislativas, dándole al justicialismo nuevamente la mayoría y evidenciando la decepción de las masas con las políticas aliancistas. Es por ello que Cavallo presentaría al FMI un nuevo plan de reformas a fin de combatir en el frente económico el malestar que los argentinos padecían e intentar recuperar la credibilidad de la Administración de la Rúa. Sin embargo, el organismo no respondió con la ayuda acordada. Los pequeños ahorristas comenzarían a retirar sus depósitos de los bancos y, a fin de impedirlo, el ministro respondería con el «corralito». Lo que derivó en un descenso del consumo y la actividad productiva que empujó a los sectores medios a realizar protestas (Garulli, 2011, págs. 111-112).

Las organizaciones de desocupados —nacidas en los noventa— fueron adquiriendo cada vez mayor visibilidad e importancia hasta convertirse en uno de los actores centrales de la política argentina y heraldos de las variopintas formas de protesta social. Las organizaciones piqueteras, por ejemplo, formadas como movimientos barriales en todo el país, construyeron un fuerte poder de negociación y produjeron un recambio en los liderazgos y en las formas de organización de los sectores populares. También se extendió con creces una práctica iniciada en los últimos años de la década como lo fueron las «fábricas recuperadas», que adquirirían estado público gracias a algunos casos emblemáticos como los de Cerámicas Zanón en Neuquén, el Hotel Bauen y las empresas Grisinopoli, IMPA y la textil Brukman en la Ciudad de Buenos Aires (Pereyra, 2008, págs. 74-94).

En respuesta a las manifestaciones, el gobierno optaría por decretar el estado de sitio en el mes de diciembre. El Estado daría

rienda suelta a la Policía Federal provocando una suerte de «autonomía policial» que desembocó en represión indiscriminada y los primeros muertos en puentes y rutas, situación que cristalizaría dos procesos fundamentales:

1. la constatación de que el dominio estatal —sin haber perdido capacidad represiva— ya no funcionaba de la misma forma que en los setenta;
2. el proceso de creación de formas de lucha multitudinarias y no centralizadas (Colectivo Situaciones, 2002, pág. 61). Así, las masas se batieron a duelo contra las fuerzas del orden al son las cacerolas de la clase media. El Argentinazo fue el desenlace inevitable.

Los acontecimientos de semejante proceso significaron un gran golpe para el paradigma neoliberal en la Argentina. Este lo sepultaría en tanto ideología incontestada, cuestionándolo como la única vía a seguir y juzgando aquellas premisas ideológicas que abogaban por la flexibilidad laboral y la tendencia al incremento sistemático de la tasa de explotación (Sartelli, 2007, pág. 171). Cuestión que se vio reflejada en la renuncia de Cavallo el 19 de diciembre del 2001 seguido del presidente De la Rúa dos días después.

Ello derivó, para sobrellevar la crisis de legitimidad política, en la conformación de sucesivas Asambleas Legislativas que designaron un total de cuatro presidentes provisionales —todos del PJ— pero que no pudieron reunir el apoyo generalizado para restituir el orden político. La furia popular y la leyenda «Que se vayan todos» no serían apaciguadas hasta la llegada al Ejecutivo de Eduardo Duhalde. Éste, a diferencia de quienes lo precedieron, sí contaría con un guarnecido apoyo peronista y sería acompañado por los radicales y lo que quedaba del FrePaSo, pudiendo gobernar hasta el 2003 (Novaro, 2010, págs. 282-283).

15.2 El interregno duhaldista

Con la llegada de Duhalde al Ejecutivo para enero de 2002 la situación de la Argentina iría cambiando paulatinamente, dejando en claro en su discurso de asunción sus objetivos fundamentales:

1. sacar a la Argentina del default económico en el que se encontraba;
2. transferir la banda presidencial a otro presidente electo por el pueblo.

Es decir, cumplir una función transicional que permitiese recuperar la estabilidad económica, política, social e institucional. O en otras palabras, recomponer el orden y la hegemonía de clase que había empujado a la burguesía nacional a una crisis de dominación y reproducción.

La nueva administración, sin embargo, sería amedrentada tanto por izquierda como por derecha, teniendo que enfrentarse de este modo a los partidarios de la dolarización, por un lado, y a quienes respondían a un heterogéneo movimiento de cacerolazos y piqueteros por el otro. Contexto en el cual correrían vigencia nuevas formas de acciones colectivas como los ahorristas, las asambleas barriales, los colectivos culturales y trabajadores de empresas recuperadas, además de los movimientos de resistencia preexistentes encarnados en organizaciones de desocupados (Álvarez Varela y Sgro, 2016, págs. 118-119).

El gobierno apostaría entonces a una fragmentación de las organizaciones movilizadas abriendo canales de negociación con algunas y manteniendo la senda coactiva con otras. Los movimientos piqueteros, por ejemplo, se irían reposicionando en el nuevo escenario político poniendo fin a un ciclo de creciente confrontación y movilización contra el Estado y sus dirigentes. Es así como entre febrero y abril de 2002 se lanzaría un nuevo plan de empleo transitorio llamado Plan Jefes y Jefas de Hogar —que ampliaba enormemente la cantidad de subsidios— y crearía Consejos Consultivos en todo el país para su correcta gestión (Pereyra, 2008, pág. 83). También aprobaría con antelación —6 de enero de 2002— la ley de Emergencia Pública, por la cual la Argentina abandonaba finalmente del sistema de Convertibilidad y anunciaba la devaluación del peso, que fue acompañada por una «pesificación asimétrica» donde las deudas contraídas en dólares fueron pesificadas a razón de un peso por dólar, aunque todos los depósitos existentes en dólares —u otras monedas extrajeras— fueron convertidos a uno con cuarenta centavos por cada dólar. Esta diferencia sería reconocida por el gobierno nacional con un bono que se le entregó a los bancos para compensar dicha asimetría a su vez que el Congreso otorgaba al Ejecutivo amplias facultades para modificar las reglas de juego de la economía (De Negri y Álvarez Varela, 2016, págs. 119-120).

Sumado a ello, durante los primeros meses de la Administración Duhalde el «corralito» bancario se amplió congelando los plazos fijos en lo que se conocería como el «corralón», y se extendió el

plazo de vigencia de los topes a los retiros de capital de las cuentas bancarias. Ello repercutió en múltiples presiones tanto al Ejecutivo como al ministro de Economía, Jorge Remes Lenicov, quienes optarían contra su propia voluntad por una receta ortodoxa similar a la usada en 1990: la contención del gasto, los salarios y las jubilaciones y la negativa a emitir moneda para financiarse —aun al costo de agravar la recesión— para que los particulares y las empresas no tuvieran dinero para comprar más dólares o se vieran obligados a venderlos. De esta manera, el Estado acapararía los dólares que necesitaba y, pese a las críticas recibidas, la estrategia daría sus frutos. La divisa, luego de rozar los $ 4 en abril, empezó a bajar hasta alcanzar una «banda de flotación» en torno a los $3. Además, dado que la suba de los precios internos había sido relativamente baja, se pudo conseguir un equilibrio entre los precios internos y los externos de manera sustentable (Novaro, 2010, págs. 284-285).

Mediante la devaluación y la pesificación, cabe destacar, se rescataría a los grupos económicos que se habían beneficiado con la Convertibilidad pero que con la recesión se habían endeudado o quebrado. Entre aquellos que se beneficiarían del cambio de políticas impulsadas por Duhalde estarían Macri, el Grupo Exel, la Sociedad Comercial del Plata (Soldati), Gatic-Adidas, Acindar (Belgo-Mineira), Techint (Siderca-Siderar) y al conjunto de la burguesía terrateniente argentina y extranjera. Lo que en mayor o menor medida se conseguiría a costa de los trabajadores, la clase media y los pequeños productores (Altamira, 2002, pág. 113).

En consecuencia, con el objetivo de consolidar su administración, el presidente Duhalde consideró necesario mostrar su propia fuerza y hacerle frente a las incesantes marchas de bronca y de protesta que se veían a diario desde la caída de Fernando de la Rúa. Y como el espíritu del QSVT, aún caliente en las calles, debía ser amortiguado si deseaba restituir el orden, se propuso movilizar a quienes lo apoyaban. Sumado a ello, en una coyuntura donde las medidas económicas aún no tenían un resultado concreto para la población, Duhalde tuvo que lidiar, en primer lugar, con la presión de los gobernadores de Santa Cruz —Néstor Kirchner— y Córdoba —José Manuel de la Sota— que le exigían anticipar las elecciones; en segundo lugar, con los constantes acosos de Carlos Menem que aún tenía gran influencia en el PJ nacional; y en tercer lugar, con los reclamos de las empresas privadas referentes a un descongelamiento tarifario, en paralelo al FMI y sus expectativas de que

reestructurase la deuda externa (De Negri y Álvarez Varela, 2016, pág. 121).

Aun con todo ello, la devaluación duhaldista no fue seguida de demandas sindicales por salarios debido al enorme ejército de desocupados que los presionaba. La abrupta alza de los precios de las exportaciones dio el impulso que faltaba para que la recuperación se iniciara pocos meses después, aunque la pobreza seguiría afectando por varios años a casi la mitad de la población argentina junto a la informalidad laboral y los bajos ingresos. Es decir, que pese al malestar del momento —evocado en críticas diarias a la gestión y la puja entre negociación y represión—, la coyuntura nacional tendía a mejorar.

Refiriendo al escenario internacional ha de señalarse el advenimiento de una nueva época en los mercados mundiales. A diferencia de los ochenta y noventa, donde la fortaleza del dólar frente al resto de las monedas, las altas tasas de interés y los bajos precios de los alimentos y demás bienes primarios que el país exportaba era la norma, el nuevo milenio experimentó una reversión de tales tendencias. Variables que, para la lógica periférica y exportadora de la Argentina, resultaron positivas. Y tanto lo fueron que no solo se acabaría con la crisis más rápido de lo esperado, sino que la Argentina crecería de forma sostenida y acelerada. Los *commodities* tenderían a la alza y productos como la soja permitirían un enorme ingreso de divisas.

Otro factor trascendental en la recuperación económica tuvo que ver con un largo ciclo de tasas de interés muy bajas, pasándose del 6 % al 2 % desde mediados del 2001 y que seguirían reduciéndose. Esto estaría relacionado con el proceder de los Estados Unidos —necesitado de reformar su economía— y el reemplazo de los paquetes de ayuda que la administración Clinton había promovido para evitar la crisis de pagos de la deuda —de los que la Argentina se había valido para sostener la convertibilidad— en favor de una postura prescindente bajo la presidencia de Bush. Así, con el argumento de que la especulación que practicaban los fondos de inversiones que compraban bonos de países en problemas no debía premiarse sino castigarse, el neoliberalismo se plegó a nivel internacional en un proceso de reelaboración paradigmático. Washington y los organismos internacionales, entonces, alentarían a los países emergentes sometidos a estas presiones a reestructurar

sus deudas y a descargar parte del costo en los acreedores (Novaro, 2010, págs. 279-281).

Por último, el reemplazo de Remes Lenicov en favor del Roberto Lavagna —un exfrepasista— para el 27 de abril de 2002, significó una disposición política trascendente durante la gestión de Duhalde. Con el nuevo ministro de Economía se evitaría una quiebra bancaria generalizada y se logró morigerar las protestas desatadas por las primeras medidas implementadas. Aunque el precio a pagar por ello sería elevado: una multimillonaria emisión de bonos, por unos 30 000 millones de dólares, que fueron distribuidos entre los ahorristas y las entidades financieras.

Pese a todo, el 26 de junio de 2002 las fuerzas de seguridad reprimirían una protesta con cortes en los accesos a la Capital y asesinarían a los dirigentes Maximiliano Kosteki y Darío Santillán, vinculados a dos Movimientos de Trabajadores Desocupados (MTD) de la zona sur del conurbano bonaerense. Ello reavivaría la crisis de legitimidad —que no terminaba por desaparecer— y debilitaría su gobierno (Pereyra, 2008, págs. 84-85).

Bajo una tesitura de recuperación económica, pese al descontento generado en la figura de Duhalde, las críticas a la clase política se moderaron y las propuestas inspiradas en el QSVT perdieron sustento. Esto no significó que los deseos por una renovación de la dirigencia hubiese desaparecido, pero sí implicó cierta esperanza en aquellos candidatos poco reconocidos. Aun así, todos eran conscientes de que detrás de figuras más o menos nuevas se colarían algunas viejas. En esta línea Néstor Kirchner asumiría la presidencia el 25 de mayo de 2003 tras una segunda vuelta en la que Menem optaría por retirarse. Y pese a que muchos consideraron que se trataría de otro gobierno transicional, debido a su poca legitimidad de base inicial, pues era «un fulano salido de la nada», Kirchner se convertiría en una personalidad política sumamente relevante en la historia argentina reciente (Novaro, 2010, págs. 290-292). Iniciando así la segunda etapa de interés del presente trabajo.

15.3 Breve reflexión sobre kirchenirsmo y macrismo (2003-2019)

Recuperando el análisis de Matías Kulfas (2021), ha de pensarse el kirchnerismo no como un todo homogéneo sino más bien como un período diferenciado en, al menos, tres etapas: la presidencia

de Néstor Kirchner, el primer gobierno de Cristina Fernández y el segundo mandato de esta última.[1] A su vez, se ha de romper con aquellas lecturas que buscan explicar, de forma simplista, los momentos de auge y decadencia del modelo presentado por el kirchnerismo únicamente por factores exógenas. El «viento de cola» y el «viento de frente» no son, pues, las únicas variables a considerar si se desea contemplar y reflexionar sobre tal experiencia.

La etapa kirchnerista no puede ser interpretada tampoco ni como una reedición de los planteos neoliberales ni como una reversión estructural de la dinámica económica nacional. El kirchnerismo es y será una solución capitalista dentro del propio sistema capitalista, dando cuenta con ello de una serie de continuidades y rupturas que lo dotan de una singularidad propia que permite catalogarlo como neodesarrollista. Por ejemplo, dista del modelo neoliberal, y al que la administración Macri volverá en muchos aspectos, en cuanto a la redefinición del lugar que ocupan las diferentes fracciones del capital en relación a la acumulación del excedente y la manera en que se busca financiar el déficit fiscal. Mientras que la mirada neoliberal promueve un endeudamiento externo en divisa, financiarizando la economía, el kirchnerismo generó una deuda intraestatal en la que el Estado se prestaba en pesos a sí mismo. A su vez, frente a una perspectiva desregulada de la economía y favorable a la financiarización del capital, el modelo kirchnerista promovió un desplazamiento relativo del capital financiero y de los servicios privados en virtud del capital productivo. Asimismo, en esta misma línea, la praxis de medidas heterodoxas en lugar de la ortodoxia económica neoliberal también da cuenta de una importante ruptura respecto al modelo rentístico-financiero, pues consigue manejar la deuda con un perfil manejable, abandonar de forma definitiva la Convertibilidad y reestatizar, por ejemplo, el sistema previsional.

[1] El período 2003-2011 da cuenta de un proceso ascendente en cuanto al crecimiento y una buena relación en términos del intercambio, cosa que se ve modificada de forma adversa a partir del 2012. Asimismo, las políticas practicadas en relación a la ruptura o continuidad con el neoliberalismo fueron nodales a lo largo de los tres mandatos kirchneristas, dando cuenta por ejemplo del desplazamiento del capital financiero pero la persistencia reprimarizante al tomar por socios a países como China.

Sin embargo, un resabio del viejo modelo persiste en muchas de las dinámicas del kirchnerismo. Uno de los más importantes es la continuidad del proceso de reprimarización productiva, dando cuenta de un desarrollo industrial incipiente, poco eslabonado y donde prima el abastecer al mercado externo a base de *commodities*. Misma situación que ocurre en países como Brasil, aunque, contrariamente a este, relegando el protagonismo del capital financiero. La dinámica industrial argentina, por consiguiente, no da cuenta de una reindustrialización exitosa. Por el contrario, la persistencia del viejo esquema de privilegios neoliberal y de regímenes de promoción de inversiones abocados a las actividades petroleras, mineras, por dar algunos ejemplos, son prueba del tipo de desarrollo productivo antes tratado. El estilo de industrialización kirchnerista, en otras palabras, careció de una política sustitutiva de importaciones vital para el relanzamiento industrial y la recuperación de los eslabones productivos generadores de empleo y alto valor agregado. Cosa que ha profundizado la marginalidad y dependencia de sectores clave de la industria, la necesidad de subsidiarlas y su inevitable deterioro en favor de los negocios agroindustriales. La intervención del Estado, entonces, no hace más que favorecer los ámbitos privilegiados de acumulación previamente constituidos, no pudiendo modificar el predominio del capital extranjero por sobre el nacional. Esto último se relaciona con los marcos normativos desactualizados y la ausencia de definiciones en materia de legislación antimonopólica capaces de regular las operaciones practicadas por empresas extranjeras en el país.

Muchos de estos elementos serían continuados por el macrismo, de prosapia neoliberal, que retrotraería a su vez muchas de las prácticas políticas y de manejo económico hacia el modelo rentístico-financiero nacido con la dictadura de 1976 y pletórico durante los años noventa. Se volvería a una concepción neoliberal respecto al manejo y toma de la deuda, la dolarización de las tarifas y un fuerte proceso devaluatorio en los años 2016, 2018 y 2019. La fuerte flexibilización laboral profundizada durante la gestión Macri y la nueva recomposición de la distribución del excedente de capital, promoviendo prebendas y la especulación financiera con aquellos sectores del capital más allegado a sus intereses, acabaría junto a la reciente pandemia, por convertirse en los primeros problemas a solucionar por el gobierno de Alberto Fernández.

15.4 Conclusión

En el presente trabajo se buscó recapitular las principales características del periodo 1989-2019 teniendo en cuenta aquello que hemos denominado como el momento neoliberal (1989-2003) y el período kirchnerista-macrista, dando cuenta con ello tanto de la ruptura neodesarrollista como de las continuidades que permitieron el retorno neoliberal con el gobierno de Mauricio Macri. A su vez, se intentó dar cuenta de cómo estas dinámicas moldearon las formas de hacer política, entender el rol y funciones del Estado respecto a la pugna capital-trabajo, las falencias de ambos modelos de acumulación y la enorme traba que supone la financiarización de la economía frente a un perfil productivo de desarrollo.

Las transformaciones materiales de la Argentina, entre las que se destaca el deterioro generalizado en términos económico-productivos actuales, dan cuenta de los cambios subjetivos y pasiones de los argentinos. Ante el retroceso de planteamientos de corte neodesarrollista, donde los perfiles financieros decaen frente a enfoques más productivistas, el neoliberalismo arraigado en los noventa parece volver con fuerza *aggironado* a la nueva década. Las rupturas y continuidades entre modelos de acumulación, abordado someramente en el último apartado, dan cuenta de la enorme necesidad de reformas y recambios en materia económico-política. Y, sobre todo, de que los discursos que negaron y pretendieron desterrar el dogma neoliberal mantuvieron, ya sea intencionalmente o no, parte de su esencia a lo largo de la etapa kirchnerista.

La creciente precarización del trabajo, el reacomodo del capital y la novedosa coyuntura que se abre, han evidenciado un hecho innegable: la Argentina atraviesa un proceso de descomposición social similar, o incluso peor, al que experimentó como consecuencia de la fase neoliberal 1989-2001. Una cosmovisión individualista y competitiva, que prima el rendimiento exacerbado y la autoexplotación, el emprendedurismo desmedido, la economización del vocabulario cotidiano y la liberalización de todo tipo de relaciones humanas, da cuenta de un nuevo consenso (neo)liberal en ciernes que, por paradójico que suene, se hace carne en un clima de repudio social y agitación pública. Una coyuntura homóloga al 2001 pero que, en lugar de rechazar las premisas neoliberales, las toma como arma de lucha contra un orden precario. Lo que amenaza con la restitución del dogma que llevó, justamente, al Argentinazo.

Nos hallamos, pues, ante una situación de enorme deterioro de las condiciones materiales de la clase obrera argentina, donde el gasto público ha de verterse fundamentalmente en el combate contra la desigualdad y la inequidad a fin de sobrellevar, y en el mejor de los casos solucionar, la tan acuciante coyuntura. No obstante, debido a la fuerte impronta reprimarizante de la producción es imperativo un crecimiento exportador para conseguir el dinero necesario, lo que torna insostenible o problemática las soluciones expuestas para crecer y redistribuir en paralelo. El actual gobierno carece de la capacidad de endeudamiento, interno y externo, además de que a simple vista pareciera que las variables exógenas tienden más a ser un «viento de frente» que uno «de cola». De allí que se necesita, a entender de quien escribe, un proceso de reestructuración productiva centrado en la sustitución de importaciones y la recuperación de aquellos eslabones industriales deteriorados para conseguir una fuente confiable de divisas y empleo nacional, alejándose de una matriz que provee exclusivamente materias primas y productos agroindustriales con bajo valor agregado. Se debe, además, renovar las legislaciones antimonopólicas y que abordan el establecimiento y funcionamiento de las empresas nacionales y extranjeras en nuestro país. Y finalmente, a fin de superar la resiliente tara neoliberal, y por qué no las del capitalismo en general, habría que pensar una nueva forma de organización de la producción, del Estado y de la clase social que lo conduce.

CAPÍTULO 16

A tragédia da desigualdade no Brasil e a volta do país ao mapa da fome

MARINA GUSMÃO DE MENDONÇA*

A fome acompanha a História brasileira desde 1500. Perpassou o período colonial e manteve-se no Império, chegando ao ápice na seca de 1876-1879, que produziu quase 1 milhão de mortos no Nordeste. O fenômeno se repetiu no início da República, entre 1896-1900 (Davis, 2022, pág. 17). Desde então, surtos de fome assolam o Brasil, sem que sejam tomadas medidas para evitar a tragédia. Afinal, segundo Alexander de Waal, «quem define um fenômeno como "fome" é uma questão de relações de poder dentro e entre as sociedades» (Apud Davis, 2002, pág. 31).

Assim, um país com a quinta extensão territorial e a sexta maior população do planeta, riquíssimo em recursos naturais, o principal exportador de alimentos (OMC, 2021, pág. 69) e o maior exportador líquido de produtos agropecuários (Moreira, 2020), assiste impassível à recorrência da fome. Somente nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), entre 2003-2016, tomaram-se medidas efetivas para enfrentar o flagelo. O resultado viria em 2014, quando a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

* Bacharel em História e Direito pela Universidade de São Paulo (USP); Mestre e Doutora em História Econômica pela FFLCH-USP; Pós-Doutorado em Ciências Sociais pela FFC-UNESP (campus de Marília); Professora Adjunta do Departamento de Relações Internacionais da EPPEN-UNIFESP (campus de Osasco); Professora Colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da FFC-UNESP (campus de Marília); Pesquisadora Convidada da Cátedra Josué de Castro de Sistemas Alimentares Saudáveis e Sustentáveis/USP).

(FAO) informou que o Brasil cumprira as metas de diminuir pela metade a população que padecia de fome (FAO, 2014), conforme a agenda da Organização das Nações Unidas (ONU), elaborada em 2015, sobre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODSs) para 2030 (NAÇÕES UNIDAS, 2022). A reversão dessa conquista ocorreu a partir do governo de Michel Temer (2016-2018), com a implantação de uma pauta ultraneoliberal, que levou à piora de todos os indicadores sociais.

Em 2003, o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) estimou a população abaixo da linha da pobreza em 12 %, 4,8 % em 2008, e 3,5 % em 2012. Contudo, a partir de 2015-2016, quando a queda acumulada do Produto Interno Bruto (PIB) foi de 6,8 % (CURY, Silveira, 2017), esses indicadores pioraram (Abed, 2021). Hoje, a pobreza atinge 19,8 milhões (23,7 %) dos habitantes das metrópoles brasileiras (Andrade, 2022).

De acordo com relatório de 2021 da *Food for Justice*, houve redução de direitos sociais e de políticas voltadas à diminuição das desigualdades, sob justificativa de austeridade fiscal. A crise política também afetou a agenda da alimentação, com enfraquecimento da estrutura institucional: fim do Ministério do Desenvolvimento Agrário (2016) e baixo investimento no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)[1] e no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)[2] (Galindo *et al.*, 2021, pág. 3). Essas mudanças teriam efeitos perversos em emprego, renda, pobreza e segurança alimentar. Assim, em 2019, no início do governo Bolsonaro, a taxa de pobreza e de extrema pobreza chegou a 6,7 % da população, atingindo 15 % em 2021 (Abed, 2021). Conforme Thiago Lima,

[1] Objetivos do PAA: promover acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar mediante compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, para atender às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas amparadas pela rede de assistência social, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pelas redes pública e filantrópica de ensino. O PAA também contribui para a constituição de estoques públicos de alimentos (BRASIL, 2021). O PAA foi extinto pelo governo Bolsonaro pela Lei 14.284/2021, que criou o Programa Alimenta Brasil (GOVERNO FEDERAL, 2022).

[2] O PNAE, conhecido como merenda escolar, oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional aos alunos de todas as etapas da educação básica pública (GOVERNO BRASILEIRO, 2021).

> (...) permitir e expor o povo à morte, às centenas de milhares, pelo método da Fome, não é algo inventado pelo governo Bolsonaro. Foi praticado pelo Império. Foi praticado pela República. Foi praticado pelas Ditaduras. Mas a falta desta memória viva, candente, impede que haja uma estrutura permanente para combater esse tipo de vilania e de promover justiça social (Lima, 2021).

Retomar, ampliar e consolidar as políticas que permitiram a redução da pobreza e, consequentemente, a retirada do Brasil do mapa da fome, e denunciar a sua reversão, condenando 33 milhões de brasileiros a não ter comida e mantendo 125,2 milhões em estado de insegurança alimentar (Maluf, 2022, pág. 37), é tarefa premente para a reconstrução do país a partir de 2023.

16.1 O golpe de 2016

Ao começar a carreira no Recife, nos princípios da década de 1930, o médico, geógrafo e nutrólogo Josué de Castro (1908-1973) trabalhou numa fábrica, que o contratou para encontrar soluções que aumentassem a produtividade. Mas, ele logo constatou a indigência dos operários, resultando numa pesquisa sobre as condições de vida dos trabalhadores na cidade (Castro, 1935), a primeira no país, e que serviria de base para outras. Esses estudos constituiriam um dos fundamentos para a implantação do salário mínimo, em 1942 (Mendonça, 2021). Sobre o período, recordou:

> No fim de algum tempo, compreendi o que se passava com os enfermos. Disse aos patrões. «Sei o que meus clientes têm. Mas não posso curá-los porque sou médico e não diretor daqui. A doença dessa gente... é fome». [...] Saí. Compreendi, então, que o problema era social (...). Era um problema mundial, um drama universal (Apud Silva, 1998, pág. 50).

Esse episódio é tragicamente atual, como indicam reportagens sobre pessoas que procuram postos de saúde para tratar de males decorrentes da fome (Benites, 2021; Pereira, 2021). Segundo o Padre Júlio Lancelotti, coordenador da Pastoral do Povo da Rua, «a situação é tão grave, que não adianta entregar doações às pessoas, porque elas sequer têm como preparar os alimentos» (Apud GOMES, 2022). Para compreender esse quadro, é necessário lembrar que, desde a independência, em 1822, a História do Brasil se configura como uma sucessão de golpes ou tentativas de golpe de Estado. Em todas essas ocasiões, o objetivo das classes dominantes e de

setores das classes médias foi estabelecer controle jurídico-político sobre o Estado e impedir acesso das camadas populares a maior participação na renda nacional e a benefícios do desenvolvimento, além de entregar as riquezas do país ao capital estrangeiro. Atualmente, esses objetivos levaram à adoção de táticas preconizadas pela chamada guerra híbrida, com a chamada Operação Lava-Jato e uma campanha contra a presidente Dilma Rousseff, conduzindo à sua deposição em 2016 (MENDONÇA, 2018), e abrindo caminho para as forças derrotadas desde 2002, que eliminaram a maioria dos avanços sociais, inclusive aqueles conquistados desde a Revolução de 1930.

Desmonte do Estado, liquidação de órgãos públicos e destruição de políticas sociais atingiriam o paroxismo com a posse de Bolsonaro, em janeiro/2019. E a tragédia se revelaria plenamente com a pandemia de COVID-19, que levou ao agravamento da crise econômica, conduzindo o país a uma catástrofe humanitária, com mais de 680 mil mortos e milhões de famintos.

16.2 A reversão das políticas contra a fome

Em 2014, a FAO apontou os fatores que permitiram ao Brasil sair do mapa da fome (BRASIL, 2014): 1) ampliação da oferta de alimentos; 2) elevação da renda dos mais pobres (aumento de 71,5 % do salário mínimo e criação de 21 milhões de empregos); 3) Programa Bolsa Família[3] (beneficiando 14 milhões de famílias); 4) programa da Merenda Escolar (refeições para 43 milhões de crianças e jovens); 5) recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA);[4] 6) estabelecimento de prioridades políticas e orçamentárias; e 7) fortalecimento da agricultura familiar

[3] O Bolsa Família destinava-se ao combate à pobreza e à desigualdade. Os eixos principais eram: complemento de renda e garantia de direitos, mediante condicionalidades que permitem acesso à educação, à saúde e à assistência social, proporcionando melhores oportunidades de inclusão social a futuras gerações (GOVERNO FEDERAL. BOLSA FAMÍLIA, 2021). O programa foi extinto em 1/11/2021, e substituído pelo Auxílio Brasil.

[4] O CONSEA foi criado em 1993 e desativado em 1995, quando passou a integrar o Programa Comunidade Solidária. Foi reativado em 2003 e extinto no primeiro dia do mandato de Bolsonaro. Era um órgão colegiado de assessoramento da Presidência da República, com o objetivo de coordenar os programas federais vinculados à segurança alimentar e nutricional (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019).

(créditos e compras públicas) (Campello, 2021). Essas medidas tiveram impactos importantíssimos para os resultados de 2014. Mas, como advertiu Thiago Lima,

> (...) saímos do mapa da fome porque diminuíram as pessoas famintas. Mesmo assim, o país tolerou que houvesse famílias famintas. O Direito Humano à Alimentação foi inscrito na Constituição? Foi. Houve programas de distribuição de renda e incentivo a empregos à produção? Houve. Mas estes não baniram a Fome, enquanto princípio, e foram facilmente desmontados, principalmente do golpe de 2016 para cá (Lima, 2020).

Exemplo dos efeitos da reversão das políticas voltadas para o combate à pobreza e para garantir segurança alimentar é a taxa de desocupação, conforme gráfico abaixo:

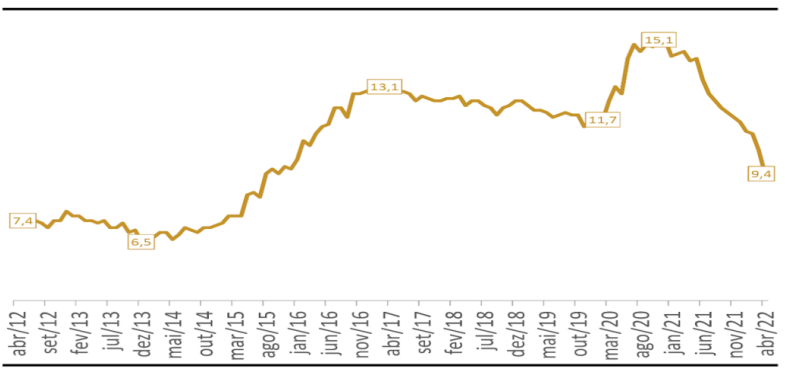


Figura 16.1. Taxa de desocupação (Brasil, %, 2012-2022). Fonte: IBGE. PNAD CONTÍNUA, 2022 (Elaboração do IPEA).

Em janeiro/2021, a desocupação afetava 15,1% da população (IBGE, 2021). A partir de então caiu lentamente, e em março/2022 chegou a 11,1%, (12 milhões de pessoas desempregadas) (Vieira, 29/4/2022). Portanto, somente no início de 2022 a taxa de desocupação voltou ao patamar de maio/2016, quando a presidente Dilma Rousseff foi afastada. Mas a queda não ocorreu pela criação de empregos formais, pois a taxa de informalidade chegou a 39,2 milhões de trabalhadores entre abril-junho/2022 (aumento de 1 milhão em relação ao primeiro trimestre do ano) (Luz, 2022). Quanto à pobreza extrema, aumentou 2% entre 2014-2019, atingindo 13,7 milhões de brasileiros (*Folha De S. Paulo*, 2020). Piorou com a pandemia. Assim, houve redução do número de pessoas que mantinham algum

rendimento do trabalho, de 92,8 milhões para 84,7 milhões. Ademais, o rendimento médio mensal real dos trabalhadores caiu 3,4 % em 2020, quando 8,1 milhões de pessoas deixaram de ter ganho proveniente do trabalho (Cardim, Lima, 2021).

Em 2015, o Banco Mundial (BIRD) considerou US$ 5,50/dia/pessoa para limite da pobreza, e US$ 1,90/dia/pessoa para extrema pobreza (ONU NEWS, 2015). Assim, entre 2019-2020, o número de pobres e miseráveis diminuiu de 6,8 % para 5,7 %. Entretanto, desconsiderando-se os benefícios dos programas sociais, a proporção de pessoas em extrema pobreza teria aumentado de 5,7 % para 12,9 % e, em situação de pobreza, de 25,9 % para 32,1 %, conforme gráfico abaixo:

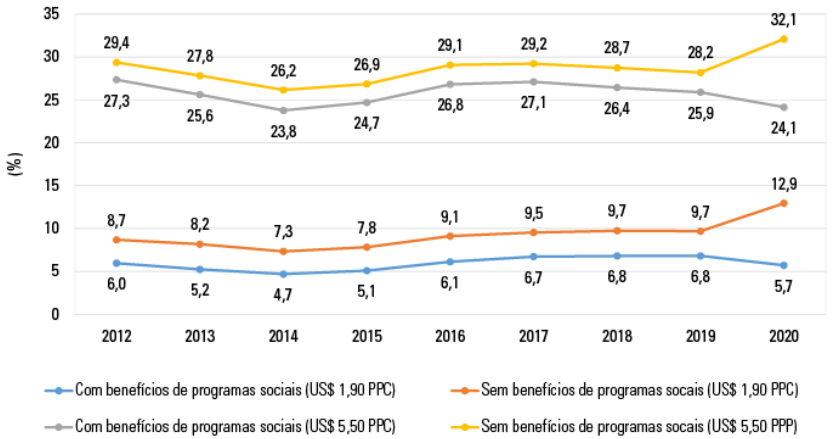


Figura 16.2. Proporção de pessoas nas linhas da pobreza e extrema pobreza – com e sem benefícios sociais (Brasil, %, 2012-2020). Fonte: IBGE. PNAD CONTÍNUA MENSAL, 2022.

O Auxílio Emergencial diminuiria o impacto da crise, mas não reverteu o agravamento da miséria. Assim, o número dos que recebiam *outros rendimentos* cresceu de 16,4 milhões (2019), para 30,2 milhões (2020). Considerando-se domicílios beneficiados por algum programa social, o índice subiu de 0,7 %, em 2019, para 23,7 %, em 2020 (IBGE, 2022). Os efeitos do Auxílio Emergencial e a redução do rendimento médio da população estão no gráfico 3:

O Auxílio Emergencial começou a ser pago em abril/2020: cinco parcelas de R$ 600,00 (USD 3,66/dia) e quatro de R$ 300,00 (USD 1,93/dia) (*Istoé Dinheiro*, 2020). Destinava-se a famílias inteiras,



Figura 16.3. Rendimento médio mensal (Brasil, R$, 2012-2021). Fonte: IBGE. PNAD CONTÍNUA, 2022 (Elaboração da autora).

em valor abaixo daquilo que o BIRD considera como limite da extrema pobreza. O Auxílio terminou em 31/12/2020. Foi recriado em março/2021, limitado a R$ 250,00 (US$ 1,48/dia) (DOU, 2021).

Em 29/10/2021 foi paga a última parcela do Bolsa Família, extinto em 1/11/2021 e substituído pelo Auxílio Brasil, com duração até 31/12/2022[5] (CARTA, 2021). O valor médio de R$ 217,18 (US$ 38,71) foi ampliado posteriormente para R$ 400,00 (US$ 71,81) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021; BCB, 2022). Em 7/2022 (a menos de três meses das eleições) passou para R$ 600,00 (US$ 115,16) (Magalhães, 2022), inferior ao que o BIRD considera indicador de pobreza. Simultaneamente, o eliminou-se o Auxílio Emergencial, e seus beneficiários não estão incluídos no novo programa. Assim, mais de 22 milhões de pessoas permanecem sem ajuda governamental (G1ECONOMIA, 2021). O resultado foi queda de 9,7% da renda média entre 11/2020 e 1/2022 (Malar, 2022), e para 9,3% em 6/2022), mesmo com a queda da desocupação (IBGE, 2022).

Foi ainda autorizada contratação de empréstimo consignado pelos beneficiários de programas de transferência de renda, com desconto na fonte. Para Miriam Leitão,

[5] Último dia do mandato de Bolsonaro. O primeiro turno das eleições presidenciais ocorrerá em 2/10/2022, e o segundo em 30/10/2022.

> (...) os miseráveis serão achacados pelas financeiras e pelos correspondentes bancários, em dívidas a juros escorchantes. O governo fez isso para que os muito pobres tenham a sensação de bem-estar na hora do voto. É política econômica sem qualquer escrúpulo (Apud Alexandrino, 2022).

16.3 Os efeitos do desmonte das políticas sociais na segurança alimentar

A partir de março/2020, a situação se tornou gravíssima: 49,7 % das pessoas foram atingidas pela redução da renda domiciliar, 32,6 % precisaram pedir auxílio financeiro a parentes ou amigos, 27,7 % se endividaram, 52,1 % reduziram gastos essenciais e 54,6 % realizaram cortes em despesas não essenciais (Maluf, 2021, pág. 32). O gráfico e as tabelas abaixo mostram o impacto da pandemia sobre a segurança alimentar nos domicílios brasileiros.

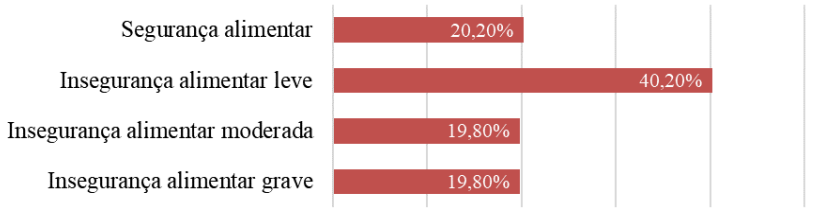


Figura 16.4. Insegurança alimentar entre pessoas atingidas pela perda de emprego de algum membro da família (Brasil, %, 2020). Fonte: Maluf, 2021, pág. 32; elaboração da autora.

Condição do domicílio	Insegurança		
	Leve	Moderada	Grave
Redução da renda domiciliar	40.1	17.9	13.6
Endividamento dos moradores	39.0	23.1	19.5
Cortes em despesas essenciais	42.5	17.9	14.0
Número de moradores por domicílio	34.7	11.5	9.0

Cuadro 16.1. Pessoas atingidas por insegurança alimentar conforme a condição do domicílio (Brasil, %, 2020). Fonte: Maluf, 2021, pág. 44.

Verifica-se que, em 2020, 9 % da população padeciam de fome (19 milhões), subindo para 15,5 % (33,1 milhões), um acréscimo de 14

Anos	2004	2013	2021	2022
Insegurança alimentar leve	13.8	12.6	34.7	28.0
Insegurança alimentar moderada	12.0	6.1	11.5	15.2
Insegurança alimentar grave	9.5	4.2	9.0	15.5

Cuadro 16.2. Pessoas atingidas por insegurança alimentar – Anos selecionados (Brasil, %). Fonte: Maluf, 2021, pág. 48; Maluf, 2022, pág. 37.

milhões em um ano (Maluf, 2022, pág. 84). Ou seja, se em 2020 apenas 44,8 % dos brasileiros tinham alimentação suficiente e saudável permanentemente, esse contingente diminuiu para 41,3 % (Maluf, 2021, pág. 57; Maluf, 2022, pág. 37). Assim,

> (...) a Insegurança Alimentar e a fome no Brasil retornaram aos patamares próximos aos de 2004. Mais que isso, foi anulado (...) o sucesso obtido entre 2004 e 2013 na garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável (Maluf, 2021, pág. 52).

A perversidade dessa política fica evidenciada se considerarmos que, em 19/7/2019, Bolsonaro declarou: «passar fome no Brasil é uma grande mentira. Passa-se mal, não come bem, aí eu concordo. (...) Falar que se passa fome no Brasil é discurso populista (...)» (*O Globo*, 2019). Leandro Melito comentou:

> desde que declarou que não há fome no Brasil, Jair Bolsonaro (...) parece decidido a contrariar o próprio discurso. O desmonte de políticas exitosas na redução drástica da insegurança alimentar e nutricional no país se mostrou uma das prioridades do governo (Melito, 2020).

Some-se a inflação de alimentos, que atinge a população mais pobre:

> o aumento do preço dos alimentos já vinha subindo em decorrência do rompimento das cadeias produtivas ocorrido na pandemia da COVID-19 e, especialmente, em função da crise climática e ambiental (...). Mas o aumento de fevereiro já reflete o impacto da invasão russa da Ucrânia (...) (Alves, 2022).

No caso brasileiro, o problema se acentua, pois a alta dos preços é generalizada desde 2020, especialmente quanto a alguns itens da cesta básica (Galindo *et al.*, 2021, pág. 4). A situação se agravou em 2021, quando a inflação acumulada chegou a 10,06 %/ano

(AGÊNCIA BRASIL, 2022), com impacto maior em transportes, habitação e alimentos. E entre novembro/2020 e novembro/2021, atingiu 10,67 % (IBGE, 2021). Quanto aos alimentos, o índice foi de 12,54 % no acumulado de 12 meses, ou 21,39 % desde o início da pandemia, conforme gráfico abaixo:

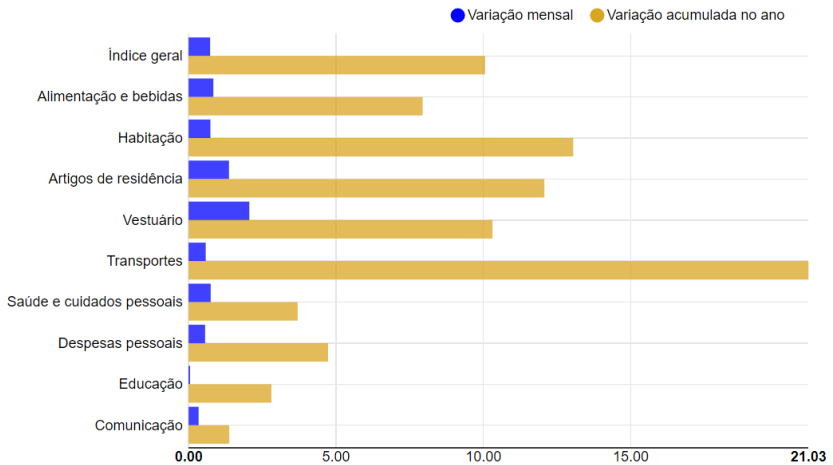


Figura 16.5. Índice de inflação - IPCA (variação dez./2021 e acumulado do ano, índice geral e grupos de serviços e produtos). Fonte: IBGE. SNIPC, 2022.

O IPCA atingiu 1,62 % em março/2022, chegando a 3,2 % no primeiro trimestre do ano, e 11,3 % nos 12 meses anteriores. Os principais impactos ocorreram em transportes (3,02 %) e alimentos e bebidas (2,42 %) (Alvarenga, 2022, com aumentos exponenciais de alguns itens: tomate (27,22 %), cenoura (31,47 %), leite longa vida (9,34 %), óleo de soja (8,99 %), frutas (6,39 %) e pão francês (2,97 %). O fenômeno se repetiu nos meses seguintes: o IPCA foi de 0,47 % (maio) e 0,67 % (junho), sendo a alta influenciada principalmente pelo aumento de 0,8 % em alimentos e bebidas (BRASIL247, 8/7/2022). Com isso, em 2022 o Brasil deve ter o menor consumo de carne bovina em 26 anos (24,8 kg/pessoa) (BRASIL247, 1/8/2022).

O efeito é maior entre os mais pobres, que gastam 23,84 % da renda em alimentação. O Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) de 2021, que aponta preços pagos pelas famílias mais pobres, atingiu 10,16 % em 2021 (AGÊNCIA BRASIL, 1/1/2022). Em 2022, e o INPC chegou a 1,0 % (fevereiro) e 1,71 % (março). Os itens de maior impacto foram alimentos e bebidas (2,39 %), habitação (1,24 %) e

transportes (3,01 %) (IBGE, 2022). Ademais, entre outubro/2020-outubro/2021, elevaram-se os preços de vários itens essenciais: botijão de gás (34,67 %), energia elétrica (28,82 %), gás encanado (20,36 %), artigos de limpeza (6,36 %) e aluguel (5,42 %) (Costa, 2021). Já os reajustes do salário mínimo têm sido inferiores aos da inflação:

Período	01/2019	01/2020	01/2021	01/2022
R$	998.00	1 045.00	1 100.00	1 212.00
US$	259.22	259.95	213.17	215.27

Cuadro 16.3. Brasil: valor do salário mínimo (R$ - US$ 2022). Fonte: G1 ECONOMIA, 2021; BCB, 2022.

Quanto ao valor da cesta básica na cidade de São Paulo, pode-se ver o impacto da inflação abaixo:

Período	01/2019	01/2020	01/2021	09/2021	03/2022
R$	467.65	517.51	654.15	673.45	761.19
% do salário mínimo	46.85	49.52	59.46	61.22	62.8

Cuadro 16.4. Valor da cesta básica em São Paulo (R$ - % do salário mínimo). Fonte: Dieese, 2021; Dieese, 2022.

Acrescente-se que, no final de 2021, 33,8 milhões de trabalhadores (36 % dos ocupados) tinham renda mensal máxima de um salário mínimo, ou seja, 4,4 milhões de pessoas a mais em um ano (BRASIL247, 19/4/2022). É uma tragédia, e o governo não toma qualquer medida. Assim,

> (...) foi criminosa a destruição do (...) SISAN[6] (...). Mas Jair Bolsonaro e Paulo Guedes[7] preferiram viabilizar o lucro extra dos exportadores. (...) Em vez disso, assistimos incrédulos o ministro da Economia tentar tirar vantagem da tragédia humanitária da fome e aproveitar para solucionar os estoques mal planejados da rede varejista. Ou tentar emplacar o velho pleito dos supermercados de flexibilizar as regras de prazo de validade para otimizar lucros (Campello, 2021).

[6] O SISAN constitui um sistema de gestão intersetorial, participativa e de articulação entre os três níveis de governo para implementação e execução das políticas de segurança alimentar e nutricional (GOVERNO FEDERAL, 2022).

[7] Referência a Paulo Roberto Nunes Guedes, Ministro da Economia do governo Bolsonaro.

O desmonte foi agravado pela política de preços adotada pela Petrobras S/A. desde 2016:

> (...) essa política de Preços de Paridade de Importação (PPI) vincula automaticamente o preço dos derivados nas refinarias ao comportamento do preço do produto em dólares no mercado internacional, acrescido dos custos de transporte e de uma taxa de 5 %, para mitigar possíveis riscos. Assim, os preços no mercado interno passaram a ser definidos com base no comportamento do preço no mercado internacional, do câmbio e dos custos de transporte, sem nenhuma vinculação com os custos de produção nas refinarias nacionais (Jager, 2021).

A invasão da Ucrânia pela Rússia (24/2/2022) provocaria um choque nos preços do petróleo, com impactos sobre o valor dos combustíveis no Brasil e, consequentemente, dos alimentos. Ademais, os dois países são os principais exportadores de alguns alimentos básicos (29 % de trigo, 19 % de milho e 80 % de óleo de girassol). A Rússia também exporta nutrientes agrícolas e gás natural, fundamentais para a produção de fertilizantes. Assim, as maiores fontes de matéria-prima para a produção de alimentos sofrem limitações, sem alternativas de curto prazo (Alves, 2022).

O resultado é uma sucessão de notícias estarrecedoras: formação de imensas filas ao lado de açougues que distribuem sobras da desossa de bois, supermercados que comercializam fragmentos de arroz, às vezes usados como ração de animais, ou feijão quebrado (MARCEL, 2021), além de açougues e peixarias que lucram com venda de ossos de boi (DCM, 6/10/2021) e carcaças de peixe (BRASIL247, 6/10/2021). Hoje, 20 % dos brasileiros consomem pontas de frios, soro de leite, pele de frango e sobras de queijo, além de produtos com data de vencimento muito próxima (*Folha De S. Paulo*, 2/8/2022). Simultaneamente, crescem as queimaduras provocadas pelo fato de milhares de famílias passarem a cozinhar com álcool (CONTAIFER, 2022), considerando que o preço do botijão de gás em São Paulo atingiu R$ 150,00 em 3/2022 (12,37 % do salário mínimo) (Gercina, 2022). Toda essa infâmia foi assim resumida por Vinícius Souza:

> Não, não são os cães que buscam qualquer fonte de proteína como seus antepassados lobos. No Brasil de Bolsonaro, os famintos são gente que espera pacientemente em longas filas de doação atrás de um açougue de Cuiabá, capital do estado que mais produz carne no país (Souza, 2021).

Mas não é tudo, pois, de janeiro/2019 a novembro/2021, mais de 7 mil crianças morreram de desnutrição no Brasil, e entre janeiro-outubro/2021, somente ¼ das crianças atendidas no Sistema Único de Saúde (SUS) realizavam três refeições por dia (Dias, 2021). E professores da rede pública de ensino relatam episódios impressionantes, como o da aluna que desmaiou de fome numa escola do Rio de Janeiro, e de estudantes calmos que se tornam agressivos porque não estão suportando a fome. São danos irreparáveis no aprendizado, agravados pela evasão escolar, pois muitos abandonam os estudos para obter algum trabalho (Carrança, 2021).

Médicos alertam para o fato de que alimentação de má qualidade ou insuficiente fragiliza o sistema imunológico, deixando mais da metade dos brasileiros vulneráveis à COVID-19 (BBC NEWS, 2021). E, no caso das crianças, uma alimentação inadequada e insuficiente terá consequências para toda a vida, conforme lembrou José Graziano da Silva, ex-diretor da FAO: «crianças que passam fome antes dos 5 anos, se sobreviverem, (...) não terão desenvolvimento intelectual e motor normal. Estamos, portanto, condenando o futuro de milhões de brasileiros» (Apud Benevides, Comparato, 2021).

Verifica-se que estamos diante de uma tragédia humanitária, com reflexos graves no futuro do país. E considerando as quase 700 mil mortes por COVID-19, tem-se uma situação quase impensável em termos de sofrimento e fome, o que vem sendo denunciado até mesmo na imprensa estrangeira (Meyerfeld, 2021). Por outro lado, considere-se que a fome tem também enorme potencial para provocar convulsão social, conforme advertiu Josué de Castro na década de 1940: «nenhuma calamidade é capaz de desagregar, tão profundamente e num sentido tão nocivo, a personalidade humana como a fome, quando atinge os limites da verdadeira inanição. (...) o homem esfomeado pode exibir a mais desconcertante conduta mental» (Castro, 1957, v. 1, págs. 139-140). E foi essa perspectiva que levou José Graziano da Silva a alertar para a urgência de medidas, porquanto a fome chegou a uma «situação explosiva», atingindo patamar que «nunca se tinha visto». Entretanto, medidas emergenciais não serão suficientes, pois «o mais importante no programa de erradicação da fome é geração de emprego e renda dentro de um processo de desenvolvimento econômico inclusivo, que distribua melhor a renda» (*Uol Notícias*, 2022).

Ademais, são necessários mecanismos que permitam aos sistemas alimentares nacionais resistirem a impactos negativos, como a pandemia que, em 2020, afetou a segurança alimentar de um contingente entre 720 milhões e 811 milhões de pessoas no mundo (FAO, 2021). Portanto, para que o Brasil possa combater a fome e atingir os ODSs é necessário criar mecanismos de defesa do sistema alimentar nacional, para que este resista tanto a eventos imprevisíveis como a crises econômicas e políticas que levem à rápida destruição de políticas e instrumentos voltados para a eliminação da pobreza e para a garantia de alimentação da população.

16.4 Conclusão

Diante dessa tragédia, urge que a sociedade brasileira se organize para enfrentar o desmonte do Estado, a liquidação das políticas públicas, a destruição da economia e o descalabro na condução da pandemia, para que consigamos construir um país desenvolvido e menos desigual. Porém, o que se assiste é à indiferença e à manifestação de neomalthusianos de diversos matizes, que preconizam o controle populacional para solucionar o problema, e não se constrangem em defender o extermínio de pessoas pela fome (*Folha De S. Paulo*, 9/8/2021).

Na verdade, nada parece abalar parte da classe dominante brasileira e a classe média, que continuam a apoiar um governo que tem levado milhares de pessoas à morte, seja por COVID, por fome, ou pela violência policial. Para eles, o importante é manter os altos lucros proporcionados pelo mercado financeiro, a estrutura fundiária vigente desde a colonização e o papel subordinado do Brasil em relação aos centros do capitalismo internacional. Conforme assinalou William McFeely,

> (...) se fome diz respeito à posse de comida, diz respeito a poder e política no sentido amplo, que são impregnados de uma multiplicidade de campos que vão desde o doméstico (...) ao Estado/nação (...). Nos sistemas sociais dominados pelo capitalismo, a propriedade privada determina os direitos de troca, isto é, classe e luta de classes formam a gênese e os resultados da equação fome/propriedade (Apud Davis, 2002, pág. 31).

CAPÍTULO 17

Papel de la organización internacional para las migraciones (OIM) en el desarrollo de proyectos de cooperación internacional en materia de migración, diálogo intercultural y cultura en Argentina

LAURITA BOTERO BOTERO Y CECILIA BENÍTEZ CARRACEDO*

17.1 Introducción

En todas las sociedades se producen movimientos migratorios externos o internos, con mayor o menor intensidad, dado por diversos factores que atraviesan lo personal, lo social, lo medioambiental, las expectativas culturales, entre otros. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) define este fenómeno como el *movimiento de personas fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea a través de una frontera internacional o dentro de un país* (Organización Mundial para las Migraciones, 2019).

* Ambas son estudiantes de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Esta investigación fue realizado en el marco del proyecto de investigación y desarrollo PID 2.020 n.º 80020190100051UR «Agendas y actores multinivel de la cooperación internacional argentina: realizaciones y proyecciones en el primer cuarto de siglo XXI (2000-2025) de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina)», dirigido por la doctora Myriam Colacrai.

La República Argentina se configuró como un país receptor de migrantes[1] desde su nacimiento como nación independiente hace más de 200 años, lo que ha incidido directamente en el proceso de conformación de la nación. Los primeros migrantes voluntarios provenían durante el siglo XIX y XX de los territorios de ultramar europeos, arribaban al país austral favorecidos por un marco legislativo que promovía la migración desde los países de ese continente[2]. Sin embargo, en las últimas décadas del siglo XX el flujo migratorio desde países limítrofes, principalmente desde Paraguay, Bolivia y Chile (Cámara Argentina de Comercio y Servicios, 2018), superó a la migración proveniente de Europa. Estos cambios vinieron acompañados por una transformación de la política migratoria argentina, traducido en la aprobación de una nueva legislación[3] y reglamentación (OIM Organización Internacional para las Migraciones. Oficina Regional para América del Sur, 2012).

Si bien los todos los migrantes, provengan de cualquier país del mundo, gozan de los derechos migratorios promulgados en la Ley de Migraciones No 25.781 en Argentina, los provenientes de varios países América del Sur gozan con algunos beneficios y

[1] Migrante es definido por la OIM como toda persona que se traslada fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea dentro de un país o a través de una frontera internacional, de manera temporal o permanente, y por diversas razones. Este término comprende a los trabajadores migrantes; los migrantes objetos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas; así como las personas cuya situación o medio de traslado no estén expresamente definidos en el derecho internacional, como los estudiantes internacionales (OIM Glosario, 2019).

[2] Legislación aún vigente en la última reforma a la Constitución de la Nación Argentina en 1994.
Artículo 25- El Gobierno Federal fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias, e introducir y enseñar las ciencias y las artes (https://pdba.georgetown.edu/Parties/Argentina/Leyes/constitucion.pdf).

[3] Sancionada el 17 de diciembre de 2003 y promulgada el 20 de enero de 2004.
La ley de Migraciones reconoce la migración como un derecho esencial e inalienable de las personas, garantizado sobre la base de los principios de universalidad e igualdad. En su artículo 6°, la ley establece que el Estado debe asegurar el acceso igualitario a las personas migrantes y a sus familias, en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de las que gozan las personas nacionales (https://www.argentina.gob.ar/derechoshumanos/promocion/pluralismo/migrantes).

flexibilidad migratoria derivada de los acuerdos de residencia entre estados parte del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y Estados Asociados (se aclara que se abarca a la mayor parte de estados de la región suramericana pero no todos); la construcción en el imaginario social de que Argentina es una nación conformada solo por las naciones europeas, anulando de la historia a los pueblos originarios y a los negros, manifiesta cuan arraigados están los prejuicios hacia los migrantes de estos territorios (Diez, 2016).

Las sociedades son cada vez más multiculturales;[4] el panorama étnico y cultural cambia en una sociedad que en principio es supuestamente homogénea y estas deben estar preparadas para responder a las nuevas demandas. Las diversidades resultantes de las migraciones han generado nuevos desafíos respecto a la cohesión identitaria que imprimen cambios sobre el espacio social. Los procesos migratorios transforman las identidades personales de los grupos protagonistas que intervienen en este proceso: los migrantes y las sociedades receptoras. Los migrantes están marcados por los desafíos planteados por situaciones de vulnerabilidad e incertidumbres, la conformidad o no con los pequeños y grandes logros que alcancen de sus proyectos migratorios (Arzobispado de Santiago. Departamento de Movilidad Humana, 2020). Por otra parte, la población receptora está atravesada por la incorporación de nuevos ciudadanos, trayendo como consecuencia cambios de la diversidad cultural[5] en sus territorios. Esta realidad interpela a la necesidad de un diálogo y educación intercultural para al de-

[4] Modelo de políticas de integración que fomenta la preservación, la expresión y a veces incluso la celebración de la diversidad cultural. Este enfoque alienta a los migrantes a convertirse en miembros de pleno derecho de la sociedad, al tiempo que conservan su identidad cultural. Combina el reconocimiento de diversos orígenes, tradiciones y maneras de ver el mundo con algunos valores universalistas, como el estado de derecho o la igualdad de género, que prevalecen sobre las diferencias culturales y garantizan los mismos derechos para todos. La imagen que mejor refleja la relación de integración es la de un mosaico que permite a los grupos étnicos minoritarios convivir con la mayoría de la población (https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf) (pág. 145).

[5] Diversidad de manifestaciones culturales en una sociedad compuesta por grupos de personas de muy diversos orígenes y costumbres (https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf) (pág.71).

sarrollo de estrategias de convivencias entre diferentes códigos culturales.

La *interculturalidad es un proceso, una práctica y un modo de interacción social, que reconoce y valoriza la presencia de múltiples culturas, formas de vida y significados dentro de una sociedad* (Organizaciones Internacional para las Migraciones y Dirección Nacional de Equidad Racial, 2020). La comunicación interculturalidad, en el sentido de las migraciones, debería permitirnos ponernos en la posición del otro, entender su visión, y darle espacios a su voz y experiencias; la interculturalidad no solo se reduce a aquellos escenarios en los que interactúan personas de diferentes países, sino que el sector social, el género y la edad escenarios en el cual pueden aparecer obstáculos y malentendidos (Organizaciones Internacional para las Migraciones y Dirección Nacional de Equidad Racial, 2020).

Aunado a lo anterior, en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, tiene la cultura como un elemento que se encuentra dentro del desarrollo de varios Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como son el n.°4 sobre educación de calidad; n.°8 sobre trabajo decente y crecimiento económico, n.°10 sobre reducción de desigualdades, n.°16 sobre paz, justicia e instituciones sólidas. Igualmente, en el Pacto Mundial para un Migración Segura, Ordenada y Regular de 2018, reconoce el vínculo entre cultura y migración, y la importancia del diálogo intercultural para fomentar la integración, inclusión social y desarrollo humano del migrante. A lo largo de los principios rectores, objetivos y acciones se reconocen el importante intercambio cultural, las diferencias culturales y la interculturalidad como conceptos vinculados a las distintas áreas de tratamiento de la migración. No obstante, el que principalmente lo regula en el objetivo 16 «Empoderar a los migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social», mediante las siguientes acciones:

> «A. Promover el respeto mutuo de las *culturas, tradiciones y costumbres* de las comunidades de destino y de los migrantes mediante el *intercambio y aplicación* de mejores prácticas sobre políticas, programas y actividades de integración, incluidas las formas de fomentar la aceptación de la diversidad y facilitar la cohesión e inclusión social;
>
> »(...)

»F. Establecer centros o programas comunitarios a nivel local para facilitar la participación de los migrantes en la sociedad receptora procurando que los migrantes, los miembros de la comunidad, las organizaciones de la diáspora, las asociaciones de migrantes y las autoridades locales participen en *el diálogo intercultural, el intercambio de experiencias*, los programas de mentoría y la creación de vínculos empresariales que mejoren los resultados de la integración y fomenten el respeto mutuo;

»G. Aprovechar las *aptitudes y la competencia cultural* y lingüística de los migrantes y las comunidades receptoras estableciendo y promoviendo intercambios para la capacitación entre pares y cursos y talleres de formación profesional e integración cívica con perspectiva de género;

»H. Apoyar *actividades multiculturales* a través de los deportes, la música, las artes, los festivales gastronómicos, el voluntariado y otros eventos sociales que contribuyan a que los migrantes y las comunidades de destino comprendan y aprecien mutuamente sus respectivas culturas» (Asamblea General de Naciones Unidas, 2018).

El gobierno de Argentina ha creado espacios de encuentro para la promoción de los derechos de los migrantes y el diálogo intercultural. Entre las principales acciones que lleva a cabo se encuentra la difusión de los derechos de los migrantes plasmados en la Ley de Migraciones, a través de publicaciones en las lenguas nativas de las principales naciones que viven en el país, con el fin de prevenir la vulneración de sus derechos. Por otra parte, realizan talleres y capacitaciones en las escuelas primarias y secundarias sobre la promoción de derechos, proporcionan herramientas para el autoconocimiento, para propiciar el diálogo intercultural e identidad, mediante el Programa «Educando en la Interculturalidad». Otros espacios son la creación de la Mesa Permanente de Diversidad Cultural, en el marco del Consejo Federal de Derechos Humanos, un espacio de encuentro entre el gobierno nacional y las provincias a fin de coordinar políticas públicas que impacten positivamente en la inclusión e integración de los migrantes en el territorio nacional (Portal Oficial de Estado Argentino, 2022).

En materia de cooperación internacional, el Sistema de Naciones Unidas a través de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), se ha vinculado y ha apoyado al estado argentino en la gestión migratoria, ha financiado y coordinado acciones y proyectos en favor de la población migrante en Argentina. El tema

de cultura e interculturalidad no ha escapado de las áreas temáticas trabajadas por esta organización en el país.

Teniendo en cuenta lo anterior, este artículo tiene como objetivo analizar y describir el rol de la OIM en el desarrollo y promoción de proyectos de cooperación internacional sobre migración y cultura realizados en Argentina. Para esto en un primer apartado se hablará del origen, función y organización de la OIM en general; luego se abordará el vínculo entre la OIM y la República de Argentina desde su presencia institucional hasta los marcos normativos de cooperación internacional; posteriormente se expondrán algunos proyectos y acciones realizados por la OIM en materia de migración, cultura e interculturalidad en Argentina durante los últimos años.

17.2 OIM: rol, estructura, e historia

La OIM es una organización intergubernamental con personalidad jurídica conformada por 174 estados miembros; tiene sede principal en Ginebra y cuenta con presencia en más de 100 países. A nivel organizativo, cuenta con: (i) la sede u oficina ejecutiva (tiene varios departamentos y direcciones que la conforman, su principal tarea es la formulación de las políticas institucionales y la elaboración de las directrices y de la estrategia de trabajo); (ii) centros administrativos (2 en total, uno en Manila-Filipinas y otro en Panamá, que desempeñan funciones administrativas y técnicas para el apoyo del trabajo de todas las oficinas regionales y país); (iii) oficinas especiales de enlace (2 en total, una en Nueva York-Estados Unidos y otra en Etiopia; encargadas de funcionar como enlaces con organismos multilaterales); (iv) oficinas regionales (9 en total, estas se organizan según la distribución de regiones y subregiones en los cinco continentes; estas son las que supervisan, planifican, coordinan y apoyan las actividades de la OIM en sus respectivas regiones); y (v) oficinas en países (encargadas de la implementación de proyectos en respuesta a necesidades migratorias específicas a nivel nacional y local, y también coordinan y apoyan a los gobiernos y sus agentes para el desarrollo de políticas públicas en materia migratoria) (OIM, 2022b).

La misión principal de esta organización es la promoción de la migración humana y ordenada en beneficio de todos, sus funciones

y objetivos concretos se encuentran en la Constitución de la OIM.[6] Para el desarrollo de sus funciones trabaja y coopera con actores gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales que se desempeñen en el campo de migraciones, y de refugiados (Constitución de la OIM, art. 1.2, 1953).

Esta organización internacional tuvo como un primer antecedente en 1951 el Comité Intergubernamental Provisional para los Movimientos de Migrantes desde Europa (PICMME) creado con el propósito de gestionar los desplazamientos y flujos migratorios generados en Europa occidental como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. Esta Organización tuvo varias transformaciones a lo largo de los años, en 1952 se convirtió en el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME); luego en el Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM) en 1980 hasta convertirse en la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en 1989. Estas transformaciones no sólo obedecen a

[6] El artículo 1 de la Constitución de la OIM regula: «Los objetivos y las funciones de la Organización serán:
»Concertar todos los arreglos adecuados para asegurar el traslado organizado de los migrantes para quienes los medios existentes se revelen insuficientes o que, de otra manera, no podrían estar en condiciones de trasladarse sin asistencia especial hacia países que ofrezcan posibilidades de inmigración ordenada;
»Ocuparse del traslado organizado de los refugiados, personas desplazadas y otras necesitadas de servicios internacionales de migración respecto a quienes puedan concertarse arreglos de colaboración entre la Organización y los Estados interesados, incluidos aquellos Estados que se comprometan a acoger a dichas personas;
»Prestar, a solicitud de los Estados interesados y de acuerdo con los mismos, servicios de migración en materia de reclutamiento, selección, tramitación, enseñanza de idiomas, actividades de orientación, exámenes médicos, colocación, actividades que faciliten la acogida y la integración, asesoramiento en asuntos migratorios, así como toda otra ayuda que se halle de acuerdo con los objetivos de la Organización;
»Prestar servicios similares, a solicitud de los Estados o en cooperación con otras organizaciones internacionales interesadas, para la migración de retorno voluntaria, incluida la repatriación voluntaria;
»Poner a disposición de los Estados y de las organizaciones internacionales y otras instituciones un foro para el intercambio de opiniones y experiencias y el fomento de la cooperación y de la coordinación de las actividades relativas a cuestiones de migraciones internacionales, incluidos estudios sobre las mismas con el objeto de desarrollar soluciones prácticas».
Para consultar el texto completo de la norma: https://www.iom.int/es/constitucion.

un cambio de tipo de organizativo, nominativo y de estados que la conforman sino también a una evolución en la misión y acciones de la organización, en un principio encargado exclusivamente de la logística migratoria y en la actualidad dedicado a trabajar todo lo referente a la migración desde una esfera integral y humana (OIM, 2022a).

En el año 2016 la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la OIM acordaron que este organismo fuera la agencia especializada de la ONU en migraciones, mediante norma A A/70/976; debido a que la OIM ha prestado y prestará contribuciones esenciales en el ámbito de la movilidad humana, en la protección de los migrantes, y en las actividades operativas relacionadas con los migrantes, los desplazados y las comunidades afectadas por la migración, con inclusión de las esferas del reasentamiento y el retorno, así como en la incorporación de la temática migratoria en los planes de desarrollo (ONU-OIM, A/70/976, 2016).

La OIM tiene diversos roles relacionados a: promover la cooperación internacional sobre cuestiones migratorias, facilitar y apoyar en la gestión ordenada y humana de la migración[7], promover la protección de los derechos humanos de los migrantes, asesorar y apoyar a los estados para solucionar problemas en materia migratoria, ofrecer asistencia humanitaria a migrantes, entre otros (OIM, 2022a).

17.3 OIM y República de Argentina: relación y regulación

La relación de esta organización internacional con la República de Argentina inició desde 1953, ya que Argentina fue uno de los primeros estados latinoamericanos en ser miembro del CIME; lo anterior muy influido porque ha sido un país tradicionalmente receptor de flujos migratorios provenientes de Europa, Asia y Suramérica. Posteriormente, en 1998 se designó en la ciudad de Buenos Aires la sede la de Oficina Regional para el Cono Sur para la asistencia de las oficinas país de su jurisdicción; luego en 2011 se transformó en la Oficina Regional de la OIM para América del Sur (OIM, 2022c).

[7] Este ámbito de gestión de la migración lo aborda a través de cuatro pilares: migración y desarrollo, migración facilitada, reglamentación de la migración y migración forzada.

Esta oficina regional cumple diversas funciones como servir de enlace con gobiernos y establece asociaciones con la sociedad civil; planifica y desarrolla actividades y proyectos en materia migratoria; recopila datos y realiza investigaciones sobre las cuestiones migratorias en la región de América del Sur. En acciones más concretas se destaca el apoyo técnico a los gobiernos en los sistemas de gestión migratoria, particularmente en el marco del Programa Latinoamericano de Cooperación Técnica en Migraciones (PLACMI) (OIM, 2022c). También colabora y presta apoyo técnico a los procesos de integración subregional y mantiene enlace con instituciones multilaterales.

A nivel nacional, se instaló la oficina país de OIM Argentina en el 2011, para llevar a cabo proyectos que encaren necesidades específicas en el ámbito local. La OIM Argentina coopera y desarrolla: actividades, proyectos y programas orientados a prestar asistencia y apoyo técnico en materia migratoria y derechos humanos en general, a migrantes, gobiernos, asociados y organizaciones de la sociedad civil; como también fomenta la construcción de redes intersectoriales y espacios de diálogo sobre migraciones (OIM Argentina, 2022). Esta puede firmar acuerdos de cooperación con el gobierno nacional y sus entidades, como con gobiernos subnacionales.

La cooperación internacional de Argentina con la OIM inició con la firma el 8 de marzo de 1990 del Convenio entre la Organización Internacional para las Migraciones y la República Argentina; adoptados mediante ley n.° 24.001, este instrumento no hace mención específica al tema de cultura e interculturalidad (Congreso Argentino, 1991). Desde ese momento se renovaron y firmaron nuevos acuerdos y marcos de cooperación entre ambas partes, incluso con ministerios específicos para trabajar áreas puntuales y la migración. En materia de Cultura y Migración, resalta el Convenio de OIM Argentina con la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural de la Nación firmado el 30 de mayo de 2018, promoviendo defensa de los derechos humanos de las personas migrantes y del reconocimiento del pluralismo y la diversidad como valores indispensables de nuestra sociedad (OIM Argentina, 2018).

Este último acuerdo oficializo acciones, programas y proyectos que ya se venían realizando como: capacitaciones en el marco del Programa «Educando en la interculturalidad»; elaboración y presentación de *Migraciones e Interculturalidad. Guía para el Desarrollo*

y Fortalecimiento de Habilidades en Comunicación Intercultural; diversas acciones del «Programa Especial de Visado Humanitario para Extranjeros afectados por el conflicto de la República Árabe de Siria» (denominado «Programa Siria»); participación institucional de OIM Argentina en mesas de diálogo Afro, de Migrantes y Refugiados y de Mujeres Migrantes; entre otros.

Adicionalmente, se encuentra regulada en el Marco Estratégico de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (MECNUD)[8] de 2021-2025 firmado entre la República Argentina y el Sistema de Naciones Unidas para el Desarrollo (SNU) para formar fomentar una colaboración estratégica tendiente al cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (SNU) (MECNUD-Argentina, 2020). Este acuerdo cuenta con seis áreas transversales de trabajo: enfoque de derechos humanos, enfoque de género, no dejar a nadie atrás, territorio, sostenibilidad ambiental y contexto COVID-19. En materia de migración, este marco de cooperación regula acciones que buscan la garantía y protección de los derechos humanos de la población en la Argentina según los estándares internacionales, lo cual promoverá el desarrollo sostenible, incluyendo a los migrantes por la destinación presupuestaria para la OIM.

17.4 Iniciativas y proyectos sobre cultura y migración de la OIM en Argentina

Desde la OIM Argentina se han venido implementando diversas actividades, en articulación con diferentes niveles de gobierno, la academia, el sector privado, organizaciones de la sociedad civil y agencias internacionales, que buscan promover la integración de las personas migrantes y de las comunidades de acogida. Estos proyectos han sido realizados a lo largo del territorio argentino,

[8] Estos instrumentos fueron desarrollados y aprobados por estados en la Asamblea General de Naciones Unidas en mayo 2018 mediante resolución A/RES/72/279 aprobada, en la que se resolvió que el MECNUD sea «el instrumento más importante para la planificación y ejecución de las actividades de las Naciones Unidas para el desarrollo en cada país, en apoyo de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los ODS, que se ha de preparar y ultimar en plena consulta con los Gobiernos nacionales y con la aprobación de éstos», así como con otros actores y aliados estratégicos. (MECNUD-Argentina, 2020).

pero ha habido una gran focalización de ellos en la ciudad capital y gran Buenos Aires. Dichas actividades pretenden facilitar y acompañar los procesos de integración, la cohesión social y la no discriminación desde una perspectiva intercultural, de género y basada en los derechos humanos.

Con relación a esto se optó por acciones de sensibilización a través de la creación de productos de conocimiento contenidos en guías o cartillas, para profundizar conocimientos sobre la temática migratoria, el enfoque intercultural y de derechos humanos. Estos insumos han sido usados en instancias de capacitación y fortalecimiento institucional a nivel nacional. Asimismo, se ha buscado promover espacios o encuentros para promover el diálogo y comunicación intercultural, teniendo en cuenta las pertenencias nacionales, étnicas, religiosas, lingüísticas, de género y generacionales diversas.

#AcáSomos es una campaña desarrollada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la OIM, con el propósito de promover la integración entre personas argentinas y la población refugiada y migrante que vive en el país. La campaña busca sensibilizar sobre la importancia de erradicar los prejuicios y estereotipos que caen sobe las personas migrantes, y que conducen a actos de discriminación. Propone la construcción de una sociedad que entienda a la integración como un «Somos». Desarrollan acciones con el propósito de resaltar los talentos singulares y valores compartidos que enriquecen la experiencia social y cultural de Argentina.

En el año 2014, el Estado Argentino estableció el Especial de Visado Humanitario para Extranjeros afectados por el conflicto de la República Árabe de Siria, más conocido como «Programa Siria». Este programa está basado en un esquema de patrocinio comunitario y es producto de la alianza entre el Estado y la Sociedad Civil. Este programa respondió a la problemática de la grave crisis humanitaria que desbasta a Siria. Se destinó a personas de nacionalidad siria, y se extendió a personas de nacionalidad palestina que cumplieran con el requisito de haber sido residentes permanentes o temporal de esa nación (Andrada-Zurita, 2020). Desde su implementación se han beneficiado más de 400 personas (ACNUR, 2019), que cuentan con el apoyo de personas «llamantes» o de organizaciones «requirentes» durante los primeros doce meses en el país. La OIM comenzó a apoyar este programa a partir del 2017,

en particular con lo que se refiere a la identificación, traslado e integración de estas familias en Argentina. Además, ofrece cursos de comunicación intercultural en distintas provincias (OIM, 2019).

Otras de las acciones desarrolladas por la OIM en el marco del Programa Siria, es la elaboración de tres guías para reforzar y profundizar conocimientos sobre la temática migratoria, el enfoque intercultural y de derechos humanos. Asimismo, se busca reflexionar sobre los encuentros y desencuentros que se pueden producir entre personas con pertenencias nacionales, étnicas, religiosas, lingüísticas, de género y generacionales diversas.

1. La *Guía informativa y de fortalecimiento de la comunicación intercultural para la integración de la población beneficiaria del Programa Siria en Argentina* se elaboró en conjunto con la Dirección Nacional de Migraciones y la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural de la Nación.
2. En coordinación con la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, la OIM Argentina produjo la *Guía para el fortalecimiento de la perspectiva intercultural y de derechos humanos destinada a formadoras/es en la República Argentina.*
3. En alianza con la Dirección General de Colectividades de la Subsecretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, se presentó una cartilla de sensibilización destinada especialmente a empresas: *Migraciones, derechos humanos y comunicación intercultural en los ambientes de trabajo.*

Aunado a lo anterior la OIM Argentina junto con UNICEF; la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) y la Asociación Pakapaka desarrolló la iniciativa «Encontrarnos nos hace crecer»,[9] una serie de seis microprogramas animados sobre la integración, los vínculos y la interculturalidad publicados en el canal de YouTube de OIM Argentina (OIM Argentina, 18 de diciembre de 2020). Esta iniciativa fue muy relevante porque estuvo dirigida a niños, niñas y adolescentes migrantes, en conmemoración del día internacional del migrante. Esta serie trabajó sobre los modos en los que las diferencias culturales también nos unen, nos complementan y nos enriquecen, a través de situaciones donde

[9] Se puede acceder al contenido audiovisual en el siguiente link: https://www.youtube.com/watch?v=NJVoLDK8120

niños y niñas se encuentran desde la diversidad (OIM Argentina, 18 de diciembre de 2020).

Igualmente, la OIM junto con la *Revista Anfibia* en 2020[10] y 2021[11] publicó 2 libros denominados *Crónicas Migrantes*, que surgieron como resultados de dos talleres sobre escritura e interculturalidad brindados en 2020 y 2021. Estos dos libros recopilan 28 crónicas sobre la movilidad humana desde una perspectiva derechos humanos, de género y de interculturalidad. Estas publicaciones digitales tuvieron alcance regional. Esta iniciativa permitió que los migrantes contaran su propia historia migratoria y su nueva vida en Argentina, principalmente provenientes de otros países de la región. En ambas ocasiones se contó con el apoyo de la maestra Sonia Budassi y la experta en Comunicación Intercultural Gimena Pérez Caraballo de OIM Argentina.

Otro mecanismo de acción utilizado este año fue la publicación en la Edición Cono Sur de la Revista *Le Monde Diplomatique* de una serie de seis artículos periodísticos que buscaban desmentir mitos sobre la migración.[12] El objetivo de esta iniciativa fue crea conciencia alrededor de las problemáticas de las personas migrantes en Argentina y sensibilizar a la opinión pública sobre el tema (OIM Argentina, 30 de marzo de 2022). Ya que en los medios de comunicación y en la sociedad se difunden comunicaciones tergiversadas y con connotaciones negativas sobre las migraciones y sus efectos, que han generado que ciertos estados opten por una política restrictiva respecto de los migrantes. Argentina si bien es un país con una normativa abierta en favor de los migrantes y

[10] Para ingresar al contenido completo del libro: https://www.cronicas-migrantes.com/2020-primera-edicion/.

[11] Para ingresar al contenido completo del libro: https://www.cronicas-migrantes.com/

[12] Los mitos abordados fueron:
Mito 1 - «Las personas migrantes no realizan tareas esenciales y les quitan los mejores trabajos a los argentinos».
Mito 2 - «Las personas migrantes abusan del sistema de salud argentino».
Mito 3 - «Las mujeres migrantes vienen a la Argentina a cobrar planes».
Mito 4 - «La Argentina está llena de migrantes delincuentes».
Mito 5 - «Los migrantes le quitan la posibilidad de estudiar a los argentinos».
Mito 6 - «Los migrantes son un gasto para el país».
Para acceder al material ir: https://argentina.iom.int/es/news/la-oim-se-alia-le-monde-diplomatique-para-desmontar-mitos-sobre-las-migraciones

su integración, aun es necesario luchar contra ciertas situaciones discriminatorias de los migrantes en el país. Cada artículo aborda, respectivamente, las intersecciones entre migración y trabajo; migración y sistema de salud; migración y género; migración e (in)seguridad; migración y educación; y migración y Gasto Público Social Nacional (OIM Argentina, 30 de marzo de 2022).

17.5 Conclusión

Medir los resultados de las acciones y proyectos que tienen como fin modificar las creencias instaladas en la sociedad durante siglos resulta un poco complejo, reconocer la otredad es una oportunidad para reinventarnos y aprender de los demás. La comunicación intercultural apunta a construir una sociedad más democrática, valorar igualitariamente los modos de apropiación y reelaboración de significados entre los diferentes grupos culturales. La diversidad cultural es fuente de conocimiento y reflexión, replanteo de ideas y conceptos nuevos que permite reinventarse y aprender del otro.

El diálogo intercultural es bidimensional, es decir, el flujo de comunicación da lugar a un intercambio que pone sobre la mesa las diferencias, nuestros valores, las minorías étnicas y les permite, a las sociedades receptoras, convivir desde el respeto.

La Constitución de la OIM reconoce explícitamente el vínculo entre la migración y el desarrollo económico, social y cultural, así como el respeto del derecho a la libertad de movimiento de las personas. Adicionalmente, la OIM al pertenecer al sistema de Naciones Unidas le permite desarrollar y facilitar acciones y proyectos en Argentina con otras organizaciones y agencias de ONU para abordajes más integrales de problemáticas generales y relacionadas al desarrollo sostenible, no sólo exclusivamente de movilidad humana. De igual forma, este sistema también promueve el desarrollo y financiación de proyectos en áreas menos tradicionales de la migración internacional como es el área de cultura y diálogo intercultural.

Por lo anterior es necesario que organizaciones como la OIM promuevan proyectos y campañas sobre migración y cultura, y migración y diálogo intercultural; ya que esta temática no es normalmente priorizada por actores gubernamentales en el país, puesto que se apuntan a trabajar en áreas de la migración relacionadas a la gestión fronteriza, trata de personas y tráfico ilícito de migran-

tes, migración y empleo, regularización migratoria, entre otros. También es útil que estos proyectos y acciones sigan abordando diferentes grupos etarios para que sean más efectivas las acciones.

Por otro lado, se ha encontrado que falta visibilidad y divulgación de esta clase de iniciativas sobre cultura y migración, tanto las ejecutadas por OIM como también en las que no participa esta organización. También es válido señalar que el alcance territorial de estas acciones se reduce mayoritariamente a Buenos Aires (Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Gran Buenos Aires) dejando en un segundo plano al resto del país.

Referencias

ARÁOZ, LUIS FERNANDO

2004 *Proyecto FAO. Países del MERCOSUR ampliado. Apoyo a la Integración del Sector Agropecuario del Cono Sur para Contribuir a las Políticas de Seguridad Alimentaria (TCP/RLA/2910)*, recuperado de <http://www.ipcva.com.ar/files/trazabilidad_ra.pdf>, referencia citada en página 120.

BRANDT, WILLY

1980 *North-South. Un programa para la supervivencia*, Cambridge: MIT Press, referencia citada en página 134.

COHEN, SIMONE CYNAMON *et al.*

2019 «Habitação saudável e biossegurança: estratégias de análise dos fatores de risco em ambientes construídos», en *Saúde em Debate*, vol. 43, n.º 123, referencia citada en página 92.

DELGADO, GABRIEL Y DIEGO GAUNA

2021 «La carne bovina como activo estratégico de los países del CAS y los desafíos que plantea la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios», en *Consejo Agropecuario del Sur*, recuperado de <http://consejocas.org/wp-content/uploads/2021/07/Carne-bovina-como-activo-estrat%C3%A9gico-de-los-pa%C3%ADses-del-CAS-y-la-Cumbre-de-los-Sistemas-Alimentarios.pdf>, referencia citada en páginas 118, 119.

GREEN, RAÚL

2007 *Trazabilidad de carnes en el mercado mundial*, recuperado de <http://repiica.iica.int/docs/B0492e/B0492e.pdf>, referencia citada en página 129.

GRIFFITHS SPIELMAN, JOHN

2007 *Evolución de las nociones de seguridad y defensa en el continente americano: Análisis de los casos de los EEUU, Perú y Chile*, Tesis de Doctorado, Universidad de Santiago de Chile, referencia citada en páginas 133, 134.

HOBSBAWM, ERIC Y TERENCE RANGER

1983 *The Invention of Tradition*, Cambridge: Cambridge University Press, referencia citada en página 3.

KATZ, JOGE

2020 «Crecer a partir de recursos naturales. Aspectos macro y microeconómicos, temas regulatorios y el nuevo debate sobre "derechos ambientales". Teoría y políticas públicas», en *Teoría de la innovación: evolución, tendencias y desafíos: herramientas conceptuales para la enseñanza y el aprendizaje*, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, recuperado de <https://ediciones.ungs.edu.ar/libro/teoria-de-la-innovacion-evolucion-tendencias-y-desafios/>, referencia citada en páginas 127, 128.

KIHLBERG, TOMÁS

2020 *Trazabilidad de la carne vacuna argentina: características e importancia en las estrategias de política*, Tesis de Licenciatura, Universidad de Buenos Aires, referencia citada en página 124.

KORNBLITH, MIRIAM

2002 «Seguridad Humana: redefinición y retos para América Latina y el Caribe», en *Seguridad Humana, prevención de conflictos y paz en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: FLACSO, referencia citada en página 135.

LANDAU, MARIANA Y TERESA CERRATO PRAGMAN

2021 «La encuesta y el vínculo pedagógico emergente en la educación superior: Análisis de caso en Argentina y Suecia en el contexto de aislamiento provocado por la pandemia del COVID-19», en *Revista IRICE*, n.º 41, referencia citada en página 29.

LÓDOLA, AGUSTÍN; FERNANDO MORRA Y NICOLÁS PICON

2019 *Cadenas de valor agroalimentarias: evolución en el nuevo contexto macroeconómico 2016/2018*, MAGyP, referencia citada en página 119.

MIRANDA, JULIA Y LIZA ANDRADE

2019 «Análise comparativa segundo as dimensões da sustentabilidade entre a ocupação das chácaras Santa Luzia e a proposta para habitação social do governo de Brasília», en *O Essencial da Arquitetura e Urbanismo*, n.º 3, ed. por Bianca Martins, referencia citada en página 101.

MOSCOVICI, SERGE

2021 *Representações Sociais. Investigações em Psicologia Social*, 7.ª ed., Petrópolis: Vozes, referencia citada en página 92.

NELSON, RICHARD

2020 «¿Por qué las empresas difieren y cómo eso importa?», en *Teoría de la innovación: evolución, tendencias y desafíos: herramientas conceptuales para la enseñanza y el aprendizaje*, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, recuperado de <https://ediciones.ungs.edu.ar/libro/teoria-de-la-innovacion-evolucion-tendencias-y-desafios/>, referencia citada en página 128.

NIETZSCHE, FRIEDRICH

1993 «De l'utilité et de l'inconvénient de l'histoire pour la vie», en, *Nietzsche Oeuvres*, París: Robert Laffont, referencia citada en páginas 2, 3.

PATEL, KASHA

2020 *Deforestación en el Gran Chaco de Argentina*, recuperado de <https://ciencia.nasa.gov/deforestaci%C3%B3n-en-el-gran-chaco-de-argentina>, referencia citada en página 130.

PORTA, FERNANDO

2015 «Trayectorias de cambio estructural y enfoques de política industrial: una propuesta a partir del caso argentino», en *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Santiago de Chile: CEPAL, referencia citada en página 128.

PORTALES, CARLOS

2003 «Seguridad Internacional Contemporánea: Consecuencias para la Seguridad Humana en América Latina», en *Boletín FLACSO*, n.º 3, referencia citada en página 134.

REZENDE, VINÍCIUS *et al.*

2020 «O ecossistema urbano da ocupação Santa Luzia. Análise dos impactos por técnicas de geoprocessamento e proposição de Soluções baseadas na Natureza», en *Paranoá, Cadernos de Arquitetura e Urbanismo*, n.º 26, referencia citada en página 91.

RIGOLI, FLORENCIA

2022 «Plan GanAr: ¿una iniciativa para aumentar la producción ganadera bovina?», en *El Cronista*, recuperado de <https://www.cronista.com/columnistas/plan-ganar-una-iniciativa-para-aumentar-la-produccion-ganadera-bovina/>, referencia citada en página 130.

RINCÓN, ISABELIA; ALBERT SUAREZ Y ALEXI SUAREZ CASTRILLÓN

2020 «Impacto del programa Jóvenes en Acción en la deserción estudiantil en tiempos de COVID-19», en *Espacios*, vol. 41, n.º 42, referencia citada en página 29.

ROSANVALLON, PIERRE

2007 *La nueva cuestión social. Repensar el Estado Providencia*, Buenos Aires: Manantial, referencia citada en página 41.

TAPIA, MARÍA NIEVES

2018 *El compromiso social en el currículo de la Educación Superior*, Buenos Aires: Ediciones CLAYSS, referencia citada en páginas 45, 46, 49, 51, 53.

TAYLOR, STEVEN Y ROBERT BOGDAN

1996 *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, 2.ª ed., Barcelona: Paidós, referencia citada en página 94.

Índice de autoras y autores

A
Andrade, Liza, 101
Aráoz, Luis Fernando, 120

B
Banco Mundial, 13
Baquero, R., 12
Bogdan, Robert, 94
Bolaños, C., 29
Brandt, Willy, 134

C
Cerrato Pragman, Teresa, 29
Chan, M., 28
Cohen, Simone Cynamon, 92
Cueva, M., 29

D
Deleuze, G., 8
Delgado, Gabriel, 118, 119

F
Fuenmayor, J., 29

G
Gauna, Diego, 118, 119
Grande de Prado, M., 29
Green, Raúl, 129
Griffiths Spielman, John, 133, 134
Guattari, F., 8

H
Herrera-Sánchez, G., 28
Hobsbawm, Eric, 3
Hodges, C., 29

J
Jiménez Guerra, Y., 28, 29

K
Katz, Joge, 127, 128
Kihlberg, Tomás, 124
Kornblith, Miriam, 135

L
Lódola, Agustín, 119
Landau, Mariana, 29

M
Miranda, Julia, 101
Moscovici, Serge, 92

N
Nelson, Richard, 128
Nietzsche, Friedrich, 2, 3
Novella García, C., 13

O
OCDE, 13

P
Papa Francisco, 14
Patel, Kasha, 130
Porta, Fernando, 128
Portales, Carlos, 134

R
Ranger, Terence, 3
Rezende, Vinícius, 91
Rigoli, Florencia, 130
Rincón, Isabelia, 29
Rosanvallon, Pierre, 41
Ruiz González, M., 28, 29
Ruz-Fuenzalida, C., 29

S
Sloterdijk, P., 8
Stigliano, D., 11, 13

T

Tapia, María Nieves, 45, 46, 49, 51, 53
Taylor, Steven, 94
Teriggi, F., 12
Terrones, S., 29

V

Vauthier Borges de Macedo, P., 9

Colofón

La composición tipográfica de este libro se realizó utilizando gbTeXpublisher.

Las familias tipográficas utilizadas dentro del libro son: IBM Plex, una superfamilia de tipografía abierta, diseñada y desarrollada conceptualmente por Mike Abbink en IBM con colaboración de Bold Monday y Libertinus, una bifurcación de la fuente Linux Libertine, diseñada para el texto del cuerpo y la lectura extendida.