



ARRAIGO

Hacia un
federalismo
del siglo XXI

Movimiento Arraigo surge en 2016 impulsado por Francisco “Paco” Durañona desde su gestión local al frente del Municipio de San Antonio de Areco. A partir del armado de una estructura de propuestas y programas con rol central y preponderante de los gobiernos municipales, comenzó a desarrollarse junto a diferentes hombres y mujeres este espacio de conformación federal que plantea una propuesta programática y realizable para dar respuesta a una de las problemáticas más graves de nuestro país, la concentración poblacional y de recursos, que profundiza las desigualdades y dificulta el acceso a derechos básicos en todas las comunidades a lo largo y a lo ancho de la Patria.

Este movimiento propone un programa de gobierno de integración regional, nacional, provincial y municipal que considere las demandas y desafíos del Siglo XXI, buscando lograr un verdadero federalismo donde cada comunidad tenga las condiciones necesarias para desarrollar su vida en plenitud.

La respuesta al desarraigo y las inequidades que este genera, es construir sociedades más justas e igualitarias con el objetivo de mejorar la calidad de vida de todos los habitantes de la Argentina. Para ello, el rol de los gobiernos locales es fundamental y protagónico.



ARRAIGO

Hacia un federalismo
del siglo XXI

Todas las ilustraciones que acompañan este libro fueron realizadas especialmente para Movimiento Arraigo en 2017 por la artista visual Manuela Durañona.

Trabajaron en la edición:

Coordinación editorial: Ana Laura Fuentes

Edición y corrección: Mariángel Mauri

Diseño: Paola Pavanello

Diagramación: Cristian Idiarte

La tipografía utilizada en todo el libro es **Adelle**, diseñada por José Scaglione y Veronika Burian. Fundición TypeTogether, Argentina, 2009.

© de la edición Movimiento Arraigo

© de las ilustraciones Manuela Durañona

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11523.

Arraigo : hacia un federalismo del siglo XXI / Eduardo De Pedro ... [et al.]; compilación de Ana Laura Fuentes; coordinación general de Ana Laura Fuentes; editado por Mariángel Mauri. - 1a ed. - San Antonio de Areco : Ana Laura Fuentes, 2023. 208 p. ; 22 x 15 cm. ISBN 978-987-88-8624-4

1. Políticas Públicas. I. De Pedro, Eduardo. II. Fuentes, Ana Laura, comp. III. Mauri, Mariángel, ed. CDD 320.6

Reservados todos los derechos. No se permite la reproducción total o parcial de esta obra, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio (electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otros) sin autorización previa y por escrito de los titulares del *copyright*. La infracción de dichos derechos puede constituir un delito contra la propiedad intelectual.

ARRAIGO

Hacia un federalismo
del siglo XXI

Índice



Prólogo. **Eduardo “Wado” de Pedro** / *pág. 8*

Un apunte para recorrer esta publicación / *pág. 14*

Arraigo: comunidad, cercanía e infraestructura para la buena vida y un correcto aprovechamiento de nuestro suelo, población y recursos.

Francisco “Paco” Durañona / *pág. 16*

1. Transformar

La construcción de un sentido federal. **Jorge Capitanich** / *pág. 24*

Repensar la democracia en el siglo XXI: El rol de los municipios.

Juan Manuel Urtubey / *pág. 28*

Píntame tu aldea... **Javier Noguera** / *pág. 32*

2. Planificar e integrar desde las raíces

Transitando el arraigo. De la planificación articulada al desarrollo situado.

Silvina Batakis / *pág. 36*

Planificación, infraestructura e integración internacional y regional.

Sisto Terán Nougés / *pág. 42*

Pensar el arraigo es reconocer la calidad de vida. **Mario Riorda** / *pág. 49*

3. Hacia una justicia de cercanía

Desafíos para la construcción de un Poder Judicial cercano y accesible.

Moir Goldenhörn / *pág. 58*

Poder Judicial desde las comunidades. **Mariano Pinedo** / *pág. 66*

Justicia de Paz. La descentralización inconclusa. **Javier Pablo Heredia** / *pág. 72*

Derechos de los consumidores con perspectiva de arraigo.

Javier Hernán Wajntraub / *pág. 80*

4. Mujeres, género y arraigo

Revertir las desigualdades para erradicar la violencia de género.

Patricia Rosemberg / *pág. 86*

Políticas de género ancladas en el territorio. **Ana Laura Fuentes** / *pág. 90*

5. Educación, pilar del arraigo

Repensar la educación desde la articulación y el territorio.

Danya Tavela / *pág. 100*

Desarrollo de políticas educativas en San Antonio de Areco: Caso situado.

Ana Laura Fuentes / *pág. 105*

Democratizar el acceso a las nuevas tecnologías. **Pablo A. Fontdevila** / *pág. 108*

6. Políticas públicas culturales

La gestión de políticas culturales en clave de arraigo. **Paola Pavanello** / *pág. 114*

Arraigo y turismo. Romper prejuicios para construir nuevos paradigmas.

Andrés Ziporovich / *pág. 122*

7. Ciudades saludables y sostenibles

Arraigo para un desarrollo inclusivo y saludable. **Carlos Regazzoni** / *pág. 132*

Desarrollo local con perspectiva ambiental. **Franco Ciaffardini** / *pág. 146*

Políticas de acceso al hábitat. **Marina Moretti** / *pág. 152*

8. Desarrollo agrario

Reflexiones y desafíos hacia un hábitat digno. **Martín Reibel Maier** / *pág. 162*

Chacra mixta para un retorno al arraigo. **Pedro Peretti** / *pág. 168*

Un regreso a la tierra. **Sebastián Campo** / *pág. 176*

9. Producir, consumir y crecer en cercanía

Arraigo para construir la soberanía alimentaria. **Carlos Carballo** / *pág. 184*

Alimentación sana, segura y soberana para todxs. **Miryam Gorban** / *pág. 194*

Es la hora del arraigo. **Artemio López** / *pág. 200*

Prólogo

Eduardo “Wado” de Pedro

Nació en Mercedes, provincia de Buenos Aires, el 11 de noviembre de 1976. Estudió Derecho en la Universidad de Buenos Aires y realiza un posgrado en Administración y Políticas Públicas en la Universidad de San Andrés. Se desempeñó como diputado por la provincia de Buenos Aires durante los períodos 2011-2015 y 2015-2019. En febrero de 2014, en representación del bloque oficialista de la Cámara de Diputados, fue designado miembro del Consejo de la Magistratura de la Nación. También en 2014, fue nombrado vicepresidente del Consejo Nacional Justicialista. En 2015, se desempeñó como secretario general de la Presidencia. Es uno de los fundadores de la agrupación política La Cúpula y de la agrupación H.I.J.O.S. Actualmente, es ministro del Interior de la Nación.

Somos una democracia joven. En estos cuarenta años de gobiernos electos conquistamos derechos muy importantes. Si queremos seguir avanzando, necesitamos reconocer nuestras cuentas pendientes.

Una de las más importantes es el desequilibrio en nuestro territorio. La desigualdad en las condiciones de vida entre las provincias de nuestro país es una de las más pronunciadas del mundo.

El ingreso promedio en la provincia más desarrollada es ocho veces mayor que en la provincia con menor nivel de desarrollo. Las diferencias de ingresos entre las provincias son comunes en los países federales, pero la distancia que se observa en nuestro país es más parecida a la de las federaciones más desiguales, como México o Rusia, que a aquellas más equilibradas como Canadá o Alemania.

Menos común es que la desigualdad vaya acompañada de una altísima concentración. La población se agrupa en una porción muy chica de nuestro territorio porque, aunque hay recursos y oportunidades para generar empleo a partir del agregado de valor en todo el país, la atención y los esfuerzos para ponerlos en valor se enfocaron en la región metropolitana. La provincia más poblada, Buenos Aires, reúne cerca del 40 % de la población del país. Los y las habitantes de la provincia que le sigue en tamaño, Córdoba, representan menos del 10 %. Más de tres de cada cuatro empleos formales se concentran en un corredor que abarca desde La Plata a Rosario. Una parte muy importante de nuestro producto se elabora o se factura en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Es necesario reducir estas diferencias para tener un país igualitario, una economía pujante y una democracia vigorosa. Es necesario superar las desigualdades territoriales y la concentración no solo para sortear los obstáculos que nos separan del crecimiento sostenido, sino también para construir un país en el que todas y todos sus habitantes tengan las mismas oportunidades.

La concentración y la desigualdad nos acompañan desde nuestra formación como Nación. Nuestra primera Constitución se aprobó, y nuestro territorio terminó de integrarse, en un momento en el que las oportunidades del comercio internacional, el transporte y las comunicaciones modernas favorecían la situación de los territorios cercanos a los grandes puertos ultramarinos. Los ciclos económicos y las políticas centralistas posteriores consolidaron este patrón desequilibrado, que los gobiernos más sensibles a la integración territorial no terminaron de revertir.

Pero no está escrito en ningún lado que esto deba seguir siendo así. Las inversiones en obras de infraestructura y el estímulo a las economías regionales

que impulsaron las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández demuestran que se puede marchar en otra dirección. El trabajo constante que el gobierno de Alberto Fernández realiza en todas las provincias argentinas, a pesar de los problemas financieros heredados y la pandemia, confirma que se puede mantener ese rumbo.

Hace falta un esfuerzo grande, sostenido en el tiempo y compartido entre todas y todos, para crecer con otras condiciones. Respetar las autonomías provinciales que consagran la Constitución nacional y las leyes no nos releva de la responsabilidad de ofrecer las mismas oportunidades y los mismos derechos en todo el país. Más bien al contrario, nos obligan a trabajar en ese sentido. Cada persona tiene que poder armar su vida en el lugar donde elija vivir. No importa en qué provincia esté ese lugar; no importa el tamaño de la localidad donde quiere afincarse. Dentro de nuestro territorio, los derechos no tienen fronteras. Nadie debería estar forzado a cambiar de ciudad o de provincia para encontrar trabajo.

La posibilidad de generar ingresos, la posibilidad de producir y de crear, la posibilidad de disfrutar de lo que otras personas producen y crean deberían existir en la misma medida, y con la misma intensidad, en cada ciudad y cada pueblo de nuestro país. En todas las regiones debería ser posible acceder a la tierra para cultivarla o para construir una vivienda. La formación de un hogar, el contacto con los afectos, la participación en una comunidad fuerte y el disfrute de un ambiente saludable tienen que ser posible en todos lados. Ese es el federalismo vital, equilibrado, igualitario; un federalismo que impulsa la creación de trabajo en todos los rincones de la Patria, por el que trabajaron Néstor y Cristina, y que retomamos el 10 de diciembre de 2019.

Un reparto más equilibrado de la actividad económica y del trabajo necesita otro esqueleto de rutas, trenes, riego y redes de distribución de energía. Ese esqueleto debe dejar de enfocarse hacia el centro: tiene que mirar a todas las provincias y llegar con la misma fuerza a todos lados.

Como en el inicio de nuestra vida constitucional, hoy se abren nuevas oportunidades de crecimiento para nuestras trabajadoras, nuestros trabajadores y las empresas radicadas en nuestro país. Para que esta nueva oportunidad nos permita alumbrar un país más equilibrado, la construcción de nuevos caminos, nuevas líneas de ferrocarril, nuevos puertos y nuevos gasoductos tiene que permitir que los recursos mineros, energéticos, agropecuarios, biotecnológicos y de servicios basados en el conocimiento que comienzan a expandirse circulen de otro modo por nuestro territorio, salgan hacia el exterior a través de nuevos corredores y puertos y permitan, de este modo, darle vitalidad a las economías

regionales y ampliar las oportunidades de empleo de buena calidad y bien remunerado para las familias argentinas.

Hay una oportunidad en la conexión con las rutas comerciales del océano Pacífico. Reforzar el acceso a los puertos de aguas profundas de Chile a través de los pasos andinos es indispensable para aprovecharla y permitirá construir nuevos polos de desarrollo en las regiones hasta ahora postergadas del país. El alto costo del transporte de mercaderías desde las provincias alejadas del puerto de Buenos Aires limita la competitividad de sus productos, sus empresas y su gente.

Las redes de energía y las de datos también necesitan crecer y desconcentrarse. Hay mujeres y hombres con conocimiento, talento y voluntad para trabajar en todos los rincones del país, pero la energía para canalizar esa voluntad y la información para alimentar ese talento no llegan a todos lados, o llegan más lentamente o con un costo más alto. Para superar el desequilibrio geográfico es necesario liberar las capacidades productivas en las provincias, que hoy tienen que superar barreras de infraestructura, de energía y de tecnología. La construcción de las conexiones que permitan atravesar esas barreras es una tarea impostergradable de todas las áreas del Estado en nuestro país.

Por eso, desde el gobierno nacional estamos trabajando para redefinir esa arquitectura básica. A través de eso, avanzamos en la transformación de las matrices productivas provinciales y la expansión de las posibilidades de realización y mejora de las condiciones de vida de sus habitantes. Vamos a tener un país más y mejor conectado porque sabemos que, de ese modo, será un país más equilibrado y, por eso, un país más productivo y más justo.

Esta tarea que llevamos adelante desde la Nación no debe detenerse en las fronteras de cada provincia. Si acercamos la lupa, el mismo problema de concentración que se observa en el conjunto del país aparece en la mayoría de los territorios provinciales. Un país de capitales grandes y ricas haciendo sombra sobre muchas ciudades chicas y pobres no es la tierra de producción, creatividad y oportunidades que queremos. Un país de pueblos que se vacían y suburbios metropolitanos que se llenan de barrios construidos de apuro, viviendas precarias y trayectos eternos entre los hogares y los lugares de trabajo no es el lugar de derechos y justicia que necesitamos. Un reparto equitativo de las oportunidades entre las provincias sirve de poco si no se traduce en un reparto equitativo de las oportunidades dentro de ellas.

Los objetivos de nuestro trabajo son ambiciosos. Para alcanzarlos necesitamos de la cooperación entre los ministerios del gabinete nacional, los gobiernos provinciales y los gobiernos locales. Necesitamos también que la inversión privada

y el compromiso de las trabajadoras y los trabajadores acompañen el esfuerzo público.

Ninguno de estos problemas, grandes, antiguos y profundos, va a resolverse sin el convencimiento y el empuje de la sociedad y sus organizaciones. Libros como este son fundamentales para que esta siembra nos permita recoger frutos nuevos en un país mejor. ■



“Un reparto más equilibrado de la actividad económica y del trabajo necesita otro esqueleto de rutas, trenes, riego y redes de distribución de energía”.

Eduardo “Wado” de Pedro



Un apunte para recorrer esta publicación

Escribir sobre arraigo es escribir sobre las biografías de personas reales; es narrar vidas que se fragmentan o describir comunidades que crecen y se desarrollan. También es proyectar espacios diferentes, planificar nuevas utopías y caminarlas.

Convocamos a diferentes hombres y mujeres a transitar un concepto vivo: el del arraigo. Invitamos a que participen con sus plumas e ideas a dirigentes políticos, referentes territoriales, legisladores(as), funcionarios(as), militantes, sindicalistas, profesionales y docentes.

Desde una propuesta quizás algo irreverente, les pedimos que contribuyeran al concepto desde sus propias biografías y sus experiencias. Hablar unas veces desde el desarraigo, desde el arraigo, otras. Mirar historias de padres, madres, abuelos y abuelas, de comunidades grandes o chicas, de gestiones. Proporcionar sus aportes desde la política, desde las leyes, desde la investigación o la gestión concreta y contundente de cada territorio.

Estamos atravesando un siglo marcado por las migraciones y la concentración poblacional. Las personas huyen de las guerras; se van de sus lugares de origen en busca de trabajo; escapan de la miseria. Las ciudades sin desarrollo expulsan a sus comunidades que deben emigrar buscando un futuro mejor en otro lugar. Las ciudades grandes y centrales se llenan cada vez más de personas que provienen de ciudades pequeñas y lejanas (y también, podemos agregar, vacías). Este es un fenómeno que lleva décadas y, si bien continúa, esta publicación se propone ponerlo en tensión y discusión.

Proponiendo mirar un futuro de desarrollo realmente federal, cada artículo proyecta una salida situada desde el arraigo en torno a distintas temáticas vinculadas con la gestión pública, la educación, la salud, las políticas de género, la cultura, la producción, el hábitat y el medioambiente, entre muchas otras, y problematiza, en muchos casos, el impacto negativo de una coyuntura actual de concentración que genera un crecimiento desigual, inequitativo y profundamente injusto.

Si los problemas de las personas se desencadenan en los lugares que habitan, en los lugares por donde transitan y llevan adelante su vida, también podemos decir que pasan por allí las posibles soluciones, o las posibles salidas.

El disfrute, el goce, el sufrimiento: todo está donde habitamos; nuestros cuerpos habitan los territorios y todo lo que sucede en los territorios habita nuestros cuerpos. Si el presente distorsiona el lugar desde donde nos habitamos con nociones sobre los lugares donde realmente está el desarrollo y crecimiento, el futuro, para ser nutritivo y justo, deberá necesariamente unir el desarrollo y el crecimiento de las personas al de las ciudades y pueblos donde habitan. El futuro, entonces, deberá ser con arraigo, o difícilmente será.

De eso se trata esta publicación, que esperamos sea para ustedes, al recorrerla, un disparador de ideas, una usina de propuestas, una bocanada de preguntas que quizás, para responderlas, requieran de necesarios encuentros e intercambios a lo largo y a lo ancho de la patria. ■

Movimiento Arraigo



Arraigo: comunidad, cercanía e infraestructura para la buena vida y un correcto aprovechamiento de nuestro suelo, población y recursos

Francisco “Paco” Durañona

Nació en Buenos Aires, el 18 de octubre de 1974. Se recibió de abogado en la Universidad Católica Argentina (UCA), cursó una maestría en Administración y Políticas Públicas en la Universidad de San Andrés, un posgrado en Derecho Tributario en la UCA y un posgrado en Políticas Públicas y Gobiernos Locales en la Universidad de Castilla-La Mancha, España. Con la convicción de forjar el arraigo y acompañar al Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, en 2007, se presentó como candidato a intendente por el Frente para la Victoria en San Antonio de Areco y, en 2008, fue elegido presidente del Partido Justicialista del distrito. En 2009, asumió como subdirector de Administración de la ANSES y, en 2010, como superintendente en la Superintendencia de Seguros de la Nación. Con la certeza de convertir a San Antonio de Areco en un lugar para que todos y todas puedan vivir y desarrollarse, entre 2009 y 2011, fue concejal en ese municipio y luego intendente durante los períodos 2011-2015 y 2015-2019. En 2019 encabezó la lista de senadores provinciales por la segunda sección electoral. Desde la Cámara Alta impulsa proyectos para los 135 municipios de la provincia de Buenos Aires con el propósito de brindarles más y mejores herramientas que permitan que sus comunidades no necesiten emigrar para poder estudiar, trabajar y desarrollarse.

Desde Movimiento Arraigo nos proponemos pensar, impulsar, proponer y debatir políticas públicas que resuelvan el drama estructural de la excesiva concentración que padecemos en la Argentina y que ha venido profundizándose década tras década.

No solo me refiero al aspecto poblacional —uno de los efectos más nocivos para el desarrollo armónico de nuestro país—, sino a ejes centrales como la concentración de la producción, la industria, el transporte, la vivienda, la conectividad, la infraestructura, la educación, la salud, la justicia, el goce pleno de los derechos, cuyas posibilidades de acceso se han focalizado o, peor aún, se cree o se hace creer que abundan en el área metropolitana central, la Ciudad de Buenos Aires y municipios de los tres primeros cordones del llamado Conurbano, en desmedro del resto o del interior.

Veamos algunos datos ilustrativos, según el INDEC.

Concentración poblacional en Argentina

Según las proyecciones del último censo, la República Argentina suma una población de más de 46 millones de habitantes y su densidad poblacional es de 16 habitantes por km², aproximadamente.

Argentina es el país del continente con mayor concentración poblacional, que es, además, una de las más altas del mundo, solo superada por algunos territorios del continente asiático (que concentra el 60 % de la población mundial) y de Europa, el de menor extensión territorial después de Oceanía.

Si nos remitimos a la Ciudad de Buenos Aires, su densidad poblacional asciende a 14 500 habitantes por km², seguida por el conurbano bonaerense, con 2700 Hab./km², y en tercer lugar, la provincia de Tucumán, con 65 Hab./km²; mientras que el promedio de la PBA (interior + conurbano) es de 50 Hab./km².

En el caso del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), el territorio de mayor concentración del país, allí viven más de 13 millones de personas en una superficie de 3866 km², el equivalente a los partidos de San Antonio de Areco, San Andrés de Giles, Carmen de Areco y Capitán Sarmiento juntos, donde habitan cien mil. Y la distancia entre el AMBA y los municipios mencionados del norte Bonaerense no supera los 60 kilómetros. En aquella porción del territorio (el AMBA), equivalente al 0.1 % de la superficie total del país, se concentra el 32 % de la población nacional.

El interior

Como consecuencia de esta hiperconcentración poblacional se ha generado un proceso de despoblación total del interior del territorio nacional: de las 23 provincias argentinas, 12 tienen menos de 1 millón de habitantes y tan solo 5 superan los 2 millones. Hay 19 provincias argentinas que tienen menos de 20 Hab./km² y se podría sumar también al interior bonaerense, que está por debajo de esa relación. Mientras que las provincias patagónicas tienen menos de 5 habitantes por km², e incluso 1 o menos en los casos de Santa Cruz y Tierra del Fuego.

En los municipios se repite algo similar. De los más de 1300 que hay en el país, tan solo 4 tienen más de 1 millón de habitantes (Buenos Aires, Córdoba, La Matanza y Rosario). Esto es menos del 0,4 % del total de Municipios. Con más de quinientos mil habitantes encontramos apenas 6, es decir, menos del 0,6 %.

Otros casos

La ciudad de Tokio, enclavada en el conglomerado urbano más poblado del mundo, tiene una densidad de 6400 Hab./km², la mitad que nuestra Ciudad de Buenos Aires; mientras que la ciudad de Nueva Delhi, en la India, cuenta con poco más de 5000 Hab./km², menos de la mitad que la capital federal argentina.

En nuestra región, San Pablo muestra una densidad de 8100 Hab./km² y Ciudad de México, 6000 Hab./km². En ambos casos, se aproximan a la mitad de la densidad poblacional que se verifica en la ciudad porteña.

Algunas reflexiones

La fotografía poblacional que podemos imaginar a partir de los datos mencionados no tiene un origen natural ni se ha mantenido en el tiempo con la misma estructura. Las olas migratorias en Argentina no han sido exclusivamente desde el exterior. También ha habido una permanente migración interna de grandes cantidades de poblados desarraigados buscando oportunidades en el pequeño grupo de ciudades o conurbos concentrados.

El conflicto histórico entre dos modelos, miradas y organizaciones (jurídico, político, institucional, territorial) contrapuestos: unitarios y federales, que marcó la génesis de nuestra formación nacional, aún sigue irresuelto y con tendencia muy favorable hacia el centralismo capitalino y urbano.

El problema se agrava al desplegarse los niveles de desigualdad que muestra nuestra organización (o, mejor dicho, desorganización) poblacional hacia otros

rubros centrales para el logro de un desarrollo equilibrado y armónico en relación con nuestro territorio y sus posibilidades.

Así como la cantidad de población en territorios del interior, lejos de aumentar a ritmo constante, en el mejor de los casos se ha amesetado o, en muchos ejemplos tristes, disminuido, lo mismo sucede respecto a la cantidad de establecimientos productores de alimentos. Cuando una lógica vinculada al crecimiento de la cantidad de población total del país indicaría la multiplicación de actores productivos, lo que ha provocado el combo de concentración poblacional, migraciones internas y desarraigo, ha sido una increíble disminución en la cantidad de actores dedicados a producir alimentos. Por supuesto que la desaparición ha recaído en los productores más pequeños, rurales y del interior (cooperativas, chacras, familias, campesinos, productores tradicionales), en favor del aumento del modelo concentrado, monopólico, megaindustrial, multinacional y urbano. Exactamente el mismo ejemplo se aplica en el sector de servicios.

Cuando en una superficie extensa como la nuestra —número 8 a nivel mundial— la población se concentra en porcentajes inaceptables como los ya indicados, la lógica organizacional del resto de los actores transitará el mismo camino. No habrá sector privado interesado en invertir allí donde la escasa cantidad de habitantes no garantice rentabilidad.

Pero el problema es, básica y principalmente, político. La dinámica del mercado cuyo objetivo es maximizar sus intereses a partir de una mayor renta se termina replicando en la política, cuyo “mercado” electoral también se focaliza en mínimas superficies altamente habitadas. No es descabellado pensar que, en Argentina, una fuerza política puede alcanzar el gobierno de la Nación teniendo una buena actuación electoral en tan solo un 0,1 % de la superficie territorial nacional (la tercera sección electoral de la provincia de Buenos Aires) donde habita un 10 % de la población total del país.

Es imposible planificar una Nación con equidad, igualdad, acceso a derechos y correcto aprovechamiento de nuestros recursos para generar riqueza que sea distribuida en el conjunto de argentinos y argentinas, con semejante nivel de desintegración, desmembración y desorganización territorial y poblacional.

Los efectos de un sistema político que navega en estas condiciones son, también, la excesiva concentración y focalización de políticas públicas allí donde se encuentra el “mercado” electoral, siempre de corto plazo. Transporte, industrias, escuelas, universidades, centros de salud, presencia institucional, conectividad, referentes políticos de primera línea, candidatos, actividades gubernamentales o proselitistas, estrategias, diseños, planificaciones, todo ello se termina encerrando en los mismos circuitos concentrados. Un círculo vicioso o espiral

constante hacia un drama sin retorno, como perro que sigue mordiéndose la cola y disfruta con ello.

La salida es promoviendo un giro sustancial, un sentido completamente distinto, una planificación y acción política gubernamental y estatal que modifique rotundamente el rumbo hacia un modelo que promueva un verdadero federalismo, el arraigo de nuestras poblaciones, la integración regional, el aprovechamiento de nuestro potencial y diversidad productiva y climática de la mano del desarrollo completo de los territorios y sus poblaciones, en un mismo proyecto y destino.

En un mundo extremadamente globalizado, con altísima implicancia del comercio internacional en las posibilidades de crecimiento, donde la cuestión ambiental escala en importancia en la agenda no solo pública sino también ciudadana, la planificación estratégica de los factores poblacionales, productivos, logísticos, territoriales y naturales resulta determinante.

Apuntar hacia un movimiento migratorio inverso desde las grandes urbes hacia el interior depende exclusivamente de una acción política y gubernamental tendiente a llevar adelante un despliegue histórico en materia de infraestructura, servicios, transporte, conectividad, incentivos a la producción, integración regional y modernización de sistemas logísticos que incorporen vías terrestres, ferroviarias y de navegación. Es esencial dar prioridad a la importancia de nuestra soberanía sobre el Atlántico, nuestro sur y la conexión bioceánica estratégica con Chile para el aprovechamiento del Pacífico, de manera tal que se genere la motivación necesaria para semejante modificación estructural en nuestro esquema de distribución poblacional. La consolidación de una autopista navegable Norte-Sur, Sur-Norte, desde Jujuy hasta Tierra del Fuego y viceversa, que amplíe las posibilidades que nos brindaría la extensión de nuestro sistema troncal de navegación, incorporando a cada provincia, municipio y puerto al altísimo impacto económico y humano que podría implicar, es una parte del proceso de arraigo que fomentamos.

Será también motivo de mejora en la participación democrática de todo nuestro pueblo —independientemente de su ubicación geográfica o cantidad de población— el desarrollo de un programa de creación de nuevas universidades en cada región, con carreras vinculadas al potencial productivo, económico e industrial de cada zona. Obrará en el mismo sentido la multiplicación de los ámbitos de atención y contención de la población en materia de salud y acceso a la tierra y la vivienda, no solo urbana sino también productiva; la promoción de sistemas productivos agroecológicos para incentivar la recuperación de nuestras más antiguas tradiciones en cuanto a la producción láctea, cárnica y

frutihortícola, que garantice alimentos saludables a precios justos y generación de empleo; la transferencia automática y creciente de recursos del Estado central hacia los territorios, desligando funciones inútiles que, desde los palacios capitalinos, jamás llegan a cubrir las necesidades del interior para colocar dichas atribuciones en manos de los gobiernos locales.

Es universal y consensuada la idea científica respecto a que la excesiva concentración de personas en pequeñas superficies genera violencia urbana e inseguridad. La tendencia mundial ha girado hacia una planificación inteligente que recupere la buena vida a partir de la organización comunitaria y territorial, donde la convivencia y la paz encuentran su nido a partir de una mejor contención de los pueblos y sus integrantes. La presencia institucional y el acceso irrestricto a la justicia en cada lugar forman parte de la propuesta.

Animarse a distribuir el poder en las distintas órbitas territoriales a partir de nuestra organización territorial implicará un mayor involucramiento del pueblo en los asuntos locales, que exigirá mayor transparencia, más democracia y cercanía entre las autoridades y sus representados.

Estamos convencidos de que el futuro es con arraigo y federalismo moderno y popular. Somos parte de la generación que pretende cerrar los conflictos originarios nunca resueltos y transitar una Argentina capaz de cabalgar este tiempo de insatisfacción y tristeza generados por el anonimato, la falta de identidad y cultura propia del desarraigo y la metrópolis. Volver a abrazar nuestra historia, nuestras raíces y creencias nos permitirá sentirnos vivos y plenos de encontrarnos con el otro en un desafío posible y esperanzador, alejados de las sombras y fríos de los grandes edificios, iluminados por los espacios compartidos y las diferencias. ■

1.

Transformar

- **Jorge Capitanich**
- **Juan Manuel Urtubey**
- **Javier Noguera**



La construcción de un sentido federal

Jorge Capitanich

Nació el 28 de noviembre de 1964 en la provincia de Chaco. Es contador público nacional (UNNE). Realizó un posgrado en Ciencias de la Administración (UB) y una Maestría en Economía y Ciencias Políticas (ESEADE). Fue gobernador de la provincia del Chaco desde 2007 hasta 2015, con una interrupción de un poco más de 2 años, cuando se desempeñó como jefe de Gabinete de ministros. Fue senador nacional por el Partido Justicialista chaqueño (2001-07), presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda (2001-07) y jefe de Gabinete de ministros de la Nación (en 2002 y nuevamente en 2013). En 2015 fue electo intendente de la ciudad de Resistencia, capital de la provincia del Chaco. También se desempeñó como ministro de Infraestructura de Vivienda e Interior, Economía, de Desarrollo y Medio Ambiente, Salud, Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos y Seguridad Social de la Nación (2001), como subsecretario de Proyectos Sociales de la Secretaría de Desarrollo Social (1998) y como subsecretario de Coordinación Técnico-Administrativa de la Secretaría de Desarrollo Social (1995). Fue profesor de la UBA y la UB, entre otras tareas docentes. Desde el 2019, es gobernador de la provincia de Chaco.

El federalismo en nuestro país tiene una matriz cuya debilidad reside, precisamente, en la concentración de la población en un ámbito reducido de su territorio.

En efecto, en el 0,01% de nuestra superficie reside el equivalente al 37-40% de la población, a diferencia del DF, en México, o San Pablo, en Brasil, que concentran cerca del 21 y 20%, respectivamente.

No es posible pensar un país federal cuando el 60% de la población reside en el 99,9% de la superficie restante, sin incluir nuestro carácter de país bicontinental con el agregado de nuestro sector antártico. Un país desigual implica un país con gran parte de su población desarraigada en búsqueda de oportunidades laborales que en su provincia no ha podido conseguir.

En el 2011, la economista Marta Barros y yo escribimos un artículo que formó parte de un compendio estadístico denominado *Chaco: su historia en cifras*. Allí extrapolamos el flujo migratorio de la provincia del Chaco durante prácticamente un centenario. Se advierten períodos de fuerte inmigración y otros de fuerte emigración, principalmente a partir de la década de 1960. Y se llega a la conclusión de que la evolución total de la población con migrantes y sus descendientes, en particular, hacia el conurbano bonaerense y otras provincias debería haber alcanzado el doble de la población

actual. Esto quiere decir, que hay prácticamente un millón de chaqueños viviendo fuera de su provincia.

Sin embargo, desde la implementación de un proceso de universalización de transferencias sociales directas a través de PNC, jubilaciones anticipadas, AUH, plan Progresar y políticas públicas inclusivas para el desarrollo y la garantía creciente en el ejercicio de derechos, la tendencia creciente de emigraciones ha disminuido drásticamente. La solución a estos problemas consiste en una combinación de políticas públicas que impliquen infraestructura social básica, derechos sociales y desarrollo productivo.

El Norte Grande argentino es la cuna misma de la patria. Allí se forjó el primer pueblo patrio: Curuzú Cuatiá. Allí nació nuestro prócer máximo: José de San Martín. Allí se defendió la frontera norte, con Güemes (único general de nuestro Ejército muerto en combate). Allí se lideró el Ejército del Norte con San Martín y Güemes para repeler el avance realista. Allí se declaró nuestra independencia política de las Provincias Unidas de Sudamérica y la independencia económica en Tucumán.

Hoy representamos el tercio de nuestro territorio, el 21% de nuestros

habitantes; el tercio de nuestra base productiva agropecuaria, con la reserva de biodiversidad y las fuentes de energía renovables, minerales estratégicos y agua dulce más importantes del país. Construir un país federal se hace desde el arraigo a nuestra tierra: “Ojos que no ven, corazón que no siente”. Acá se siente el palpitar del corazón con la identidad de nuestros símbolos, con las notas y acordes de nuestros ritmos musicales, con el verso de nuestros poetas, con el cantar de nuestros juglares, con la estética visual de nuestra pintura arquetípica, o la belleza y el talento de las esculturas esculpidas por la creatividad de nuestros artistas.

Pero se puede conocer el territorio en la medida en que tengamos rutas, autovías, aeropuertos, puertos fluviales integrados a los marítimos, sistemas ferroviarios integrados, redes de fibras ópticas interconectadas, igualdad de oportunidades con las regiones más desarrolladas del país.

“Dios está en todas partes, pero atiende en Buenos Aires”, reza el dicho popular. Un artista se considera triunfador cuando conquista el público de Buenos Aires. Lo mismo un deportista. O un científico. O un profesional. Tenemos 222 años de un centralismo asfixiante que hace de nuestra Constitución nacional letra muerta. La Nación se funda en pactos preexistentes. Las provincias son preexistentes a la

Nación. La CABA no es una provincia. Es un engendro jurídico derivado de un statu quo que se resolvió de una manera imperfecta.

El cambio de paradigma exige organizar el país desde tres corredores bioceánicos de carácter estratégico: 1) bioceánico norte con epicentro en el eje de Capricornio, 2) bioceánico central con eje Santiago de Chile-Buenos Aires y 3) bioceánico patagónico para unir el eje Comodoro Rivadavia-Paso Fronterizo Cardenal Samoré. Estos corredores deben unir el Atlántico y el Pacífico, pero también fortalecer el vínculo entre los corredores viales de los 5000 km de la ruta precordillera N.º 40 con los más de 3000 km de la ruta N.º 3 que integra la costa atlántica. Océanos, puertos marítimos y fluviales, rutas transversales, hidrovía Paraná Paraguay forman parte de un enfoque holístico e integral que permitirá optimizar una logística integrada con calidad de servicios.

Favorecer el arraigo significa diseñar un país con igualdad de oportunidades, garantizando derechos y a la vez promoviendo inversiones para el desarrollo productivo, el valor agregado industrial en cadenas de valor integradas geográficamente para procesar e industrializar la ruralidad.

No puede haber arraigo sin un plan de titularización masiva de tierras urbanas y rurales.

No puede haber arraigo sin zonas francas, sistemas de transferencias de

cargas, puertos secos, corredores bioceánicos integrados, puertos fluviales y marítimos competitivos y un sistema de transporte federal.

Nuestro país reproduce un modelo de arraigo centralista que se arrastra desde el Virreinato del Río de La Plata hasta nuestros días. Lo que pasa en la Plaza de Mayo define la política del país, y no el trabajo cotidiano de quienes producen alimentos sanos para abastecer al pueblo argentino.

No puede haber un país con igualdad de oportunidades sin un plan de inversiones en infraestructura vial de 10000 km de autovías, 10000 km de vías férreas competitivas para cargas y transporte de pasajeros, 50000 km de redes de fibra óptica para conectar localidades y hogares, 10000 MW de generación, transporte y distribución de energía en un país en crecimiento sostenido hacia el año 2030-2040, junto a la expansión de redes de gas para industrias, comercios y hogares de consumo.

La República Argentina necesita 150 000 millones de dólares de inversiones en infraestructura en quince años, lo cual incluye jardines de infantes, escuelas de alta tecnología, hospitales y centros de salud, comisarías, unidades penitenciarias, juzgados, centros de desarrollo infantil, registros civiles, centros culturales, terminales de ómnibus y de cargas, puertos fluviales y marítimos, aeropuertos, carreteras, autovías, corredores, redes

de fibra óptica y última milla al hogar, agua potable, cloacas, viviendas (nuevas, ampliaciones y refacciones), energía, alumbrado público, plazas y plazoletas, parques públicos, entre otras acciones esenciales y gravitantes. Es necesario construir un nuevo diseño con hub integrados en materia de infraestructura. Hoy se impone el comercio electrónico, los sistemas de almacenaje y la logística integrada, lo cual debe implicar la reducción drástica de los costos sistémicos.

Construir un país federal, con arraigo, implica invertir en infraestructura, derechos y desarrollo productivo integral por cadenas de valor. ■

Repensar la democracia en el siglo XXI: El rol de los municipios

Juan Manuel Urtubey

Nació el 6 de septiembre de 1969 en la ciudad de Salta. Se recibió de abogado en la Universidad de Buenos Aires y obtuvo el grado de máster en Gestión y Dirección de Empresas en la Universidad Carlos III de Madrid. Se desempeñó como secretario de Estado de Gobierno de la provincia de Salta (1995-1996), coordinador general del Programa Familia Propietaria y secretario de Estado de Prensa y Difusión y Vocero de Gobierno de esa provincia entre 1996 y 1997. Fue diputado provincial por la provincia de Salta entre 1997 y 1999, y diputado de la Nación entre 1999-2003 y 2003-2007. En ejercicio de ese cargo, fue presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales y presidente del Bloque Justicialista de diputados nacionales en 2005. En 2003 ejerció la función de Convencional Constituyente provincial. Fue gobernador de la provincia de Salta durante los períodos 2007-2011, 2011-2015 y 2015-2019. Actualmente, es coordinador de la Incubadora de Talentos del Foro para el Desarrollo Argentino Sostenible.

Vivimos tiempos de cambios. Esta frase tan utilizada a lo largo de la historia adquiere un brutal y contundente sentido en la actualidad.

Casi podríamos decir que son los cambios la nueva constante en nuestras vidas.

La aceleración en el proceso evolutivo de los diferentes medios de comunicación e interacción interpersonales es tal que ha generado uno de los cambios más profundos en la historia de la humanidad. El impacto que causó esta aceleración transformó la forma de relacionarse de los nativos digitales y trajo consigo algo aún más trascendente: la elaboración de su pensamiento mutó del tradicional mecanismo deductivo —esto es, partiendo desde la noción general a los conceptos particulares— para adoptar el método de razonamiento inductivo, es decir, partiendo desde conceptos particulares, construir lo general.

Nuestro sistema de organización social está diseñado bajo la lógica del razonamiento y, por ende, del relacionamiento deductivo. Este cambio operado en la sociedad ha acelerado el desgaste del sistema representativo, que ya venía mal herido desde hace décadas, hasta ponerlo en una crisis que ha hecho tambalear al sistema en muchos lugares de Occidente.

Como si esta realidad no fuese suficiente, sumémosle el impacto de la transformación en la escala de la

actividad económica, lo cual ha llevado a casi dos tercios de la misma a escala global, provocando un desajuste entre el lugar de generación de riqueza y el de la demanda de servicios necesarios para garantizar una adecuada calidad de vida, sobre todo, en aquellos cuya vulnerabilidad se agudiza por este proceso.

El desafío —por cierto, perentorio— es de qué manera el Estado es capaz de construir legitimidad en este sistema en el que nuestra democracia se ha convertido en casi más participativa que representativa. Estamos obligados a pensar tanto en la legitimidad subjetiva del Estado, o sea la legitimidad de origen, como así también en la legitimidad objetiva del Estado, esto es, la legitimidad de ejercicio.

El camino natural en esa construcción necesaria debe partir, en virtud de lo planteado, desde el ámbito más cercano al ciudadano que es el municipio. Es allí donde se pueden canalizar los mayores niveles de participación ciudadana a través de los cuales podremos reconstruir la devaluada legitimidad de origen de nuestro sistema. Es también desde lo local donde la capacidad de respuesta del Estado permitirá recuperar legitimidad objetiva a través de la gestión de soluciones

que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos, que es la única razón de nuestra existencia. El empoderamiento del municipio como actor central en el camino hacia una nueva legitimidad es la clave para la recuperación de la salud del sistema democrático.

Es posible identificar con claridad cuatro líneas de acción para alcanzar este objetivo. Estas líneas deben llevarse adelante de forma simultánea, ya que cada una es condición necesaria, aunque no suficiente, para lograrlo.

La primera de ellas está relacionada con la urgente necesidad de elevar los niveles de profesionalismo de la administración local, mediante la capacitación de los servidores públicos, a fin de elevar la calidad en la prestación de servicios. En esta tarea es de capital importancia el trabajo conjunto entre las instituciones educativas de nivel terciario y universitario, tanto de gestión pública como privada.

La segunda es la elaboración de un Plan de Desarrollo Estratégico, cuyo éxito estará marcado, más allá del necesario rigor técnico, por el carácter participativo que adquiera en su proceso de elaboración. Debe involucrarse a la mayor cantidad de instituciones y de actores sociales posibles en su diseño, de manera tal que cada uno de ellos considere como propio el camino elegido.

La tercera línea consiste en el fortalecimiento de la capacidad operativa de los municipios a través de la acción

cooperativa entre aquellos que conformen regiones comunes. Debe explorarse también, en las áreas de servicios en las que sea posible, la articulación con instituciones sin fines de lucro.

La cuarta línea de acción tiene que ver con la necesidad de dotar a los municipios de los recursos necesarios para dar respuesta a las necesidades que surgen de esa mayor demanda a la que nos referimos.

Es urgente modificar la lógica de pirámide invertida diseñada en nuestro país en la que los lugares de mayor demanda de servicios son los que menos capacidad operativa tienen para satisfacerlos. No parece tener sentido, frente a los desafíos planteados, tener una organización en la que la administración de recursos públicos está planteada, a trazos gruesos, en un 70 % nacionales, 25 % provinciales y 5 % municipales, exactamente al revés de lo que los nuevos tiempos nos exigen.

Hay diferentes maneras de llegar a una razonable distribución de los recursos públicos destinados a satisfacer la cada vez más creciente demanda ciudadana a nivel local.

La primera ofrece dos caminos: uno es el de la rediscusión en la distribución de fondos coparticipables y el otro es el de la transferencia de fondos condicionados a metas acordadas con los distintos niveles de administración.

La otra forma, que considero la más sustentable, es la que resulta de un replanteo en el sistema tributario

que genere una mayor concordancia entre el ingreso y el gasto en los distintos niveles del Estado, otorgando a los municipios una mayor responsabilidad recaudatoria, en detrimento de los otros dos niveles, en línea con la mayor demanda de gasto que opera en el actual estado de cosas.

Concluyo con una reflexión del general Perón, expresada en *Doctrina Peronista*, quien, ya en el año 1947, nos decía:

El municipio, original forma del Estado, anterior al Estado mismo y a toda otra formación colectiva, está en contacto directo con las necesidades del pueblo y es el organismo que refleja con mayor exactitud sus inquietudes y sus interesantes anhelos de progreso y en el que repercuten, en último término, beneficiosa o adversamente, los actos de gobierno de un país, elevando o deprimiendo el nivel moral, político, económico o social de los individuos. ■

Píntame tu aldea...

Javier Noguera

El Movimiento Arraigo, al que adhiero y promuevo con entusiasmo, despliega una agenda política tan importante como urgente. Es la agenda de los gobiernos locales, la del municipalismo, tan particular, singular y única como las personas que habitan nuestros pueblos y su geografía, pero, al mismo tiempo, tan universal que podría resumirse en aquella frase de Tolstoi que nos sugiere una de las claves del arte: “Píntame tu aldea y pintarás el mundo”. Y tanto es así que, ubicando la centralidad de la política en los gobiernos locales, todo se hace más fácil de comprender. Todo adquiere escala humana. Los números son personas de carne y hueso con nombre y apellido y las expectativas vitales explotan en aquel primer mostrador del Estado que es el municipio. Pero lamentablemente el epicentro de nuestro dispositivo político nacional no está ahí.

Tenemos una hiperconcentración del sistema decisionista y de los recursos económicos que recalca indefectiblemente en la capital federal y en sus megamunicipios satélites, que acumulan progresiva y sostenidamente recursos del Estado nacional, de manera arbitraria, desequilibrada e injusta, y que se traducen en mejores servicios de

Nació el 3 de agosto de 1970 en Tafí Viejo, provincia de Tucumán. Se graduó como abogado en la Universidad Nacional de Tucumán mientras se desempeñaba como redactor de las secciones Política e Investigación del diario *El Periódico* y como productor de un programa político y de actualidad en el canal de aire del multimedios Grupo 8 de Prensa. En 2005, asumió como secretario de Estado de Gobierno y Justicia de la provincia de Tucumán y luego, en 2009, se desempeñó como secretario de Estado de Innovación y Desarrollo Tecnológico de esa provincia. Desde el 2015 es intendente de la ciudad de Tafí Viejo, cargo para el que fue reelegido en 2019. En 2018, asumió como vicepresidente de la Federación Argentina de Municipios. A partir de noviembre de 2019, por decisión de la Mesa Ejecutiva de FAM, asumió la presidencia de ese organismo debido a la asunción de Magario como vicegobernadora de la provincia de Buenos Aires.

transporte, más económicos y eficientes; en servicios de agua y cloacas de vanguardia; en menores costos en los servicios de la energía; en el acceso a educación y salud de calidad, universales e integrales, y por supuesto, en trabajo, que concentra en torno a los 100 kilómetros del Obelisco al 90 por ciento del empleo en blanco del país.

Esta realidad política y económica recibió un impulso inesperado y le permitió adquirir una dinámica propia y consolidatoria de su posición geopolítica, con la reforma de la Constitución nacional de 1994, que eliminó el Colegio Electoral como mecanismo de selección de la máxima magistratura nacional. El voto directo y la concentración de los votantes en el AMBA explica la lógica política decisionista y de recursos del Gobierno nacional que, sea del signo político que sea, exhibe impúdicamente su incapacidad de sobreponerse a este hecho fáctico.

Es aquí donde aparece el Movimiento Arraigo y nos invita a realizar un cambio copernicano, contrafáctico. Nos piden reflexionar sobre nuestras agendas locales, identificar con claridad nuestras demandas concretas e impulsarlas con determinación en todo el país. A la reflexión, al convencimiento de que este es el camino correcto, le sigue la acción política, y aquí también el Movimiento Arraigo dio un paso adelante al institucionalizar una comisión en el Partido Justicialista nacional para exhibir nuestras realidades locales como una necesidad también de consolidar un núcleo geopolítico que nos permita mostrar el contraste con esta realidad implacable que posterga la realización plena de nuestras comunidades.

En el profundo convencimiento de que solo la política hace posible los cambios en la sociedad y sabiendo de la difícil empresa que representa modificar este escenario para los gobiernos locales del interior profundo de nuestro país, es cuando más debemos aferrarnos a nuestros ideales de construir una Patria más libre, justa y soberana que tenga por epicentro a nuestros pueblos, que es poner directamente al hombre, a nuestro próximo, como protagonista exclusivo de la transformación política. ■

2.

Planificar e integrar desde las raíces

- **Silvina Batakis**
- **Sisto Terán Nougués**
- **Mario Riorda**

Transitando el arraigo. De la planificación articulada al desarrollo situado

Silvina Batakis

Nació en Río Grande, provincia de Tierra del Fuego, el 27 de diciembre de 1968. Se graduó como licenciada en Economía en la Universidad Nacional de La Plata, donde también realizó una maestría en Finanzas Públicas. Luego realizó un máster en Economía Ambiental en la Universidad de York, con una beca del Ministerio de Relaciones Exteriores del Reino Unido. Durante su carrera profesional, se desempeñó en diversos cargos en la administración pública. Desde 2009, fue subsecretaria de Hacienda de la provincia de Buenos Aires y, entre 2011 y 2015, desempeñó el cargo de ministra de Economía de la provincia de Buenos Aires. Desde diciembre de 2019 hasta julio de 2022 estuvo a cargo de la Secretaría de Provincias del Ministerio del Interior de la Nación. Fue ministra de Economía de la Nación durante un breve período y actualmente es presidenta del Banco de la Nación Argentina. También es profesora en la Universidad Nacional Arturo Jauretche y la Universidad Nacional de Avellaneda, y ejerció la docencia en varias universidades del conurbano bonaerense.

La planificación del desarrollo con eje en el territorio es, a mi juicio, el concepto político más importante que tenemos para abordar como sociedad si definitivamente queremos trabajar en aras de ubicarnos en un sendero de progreso continuo y de reducción de desigualdades.

El desarrollo sostenible, en la definición que adopta Naciones Unidas en 1987, establece que deben satisfacerse las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas. Sin embargo, y a pesar de esta proclama, parte de la población no accede a satisfacer necesidades elementales, viejas y nuevas, y además el futuro luce más tensionado ambientalmente de lo proyectado y con nuevas exclusiones. Esta exclusión de parte de la sociedad al conocimiento y a factores de producción es una llave para la obtención de lucro. Por otro lado, las mismas desigualdades que genera la exclusión –expulsoras de capacidades y privadoras de talentos– limitan y dañan el desarrollo actual y condenan toda posibilidad de desarrollo futuro, afectando a la sociedad en conjunto, incluidos aquellos que lucran con dichas desigualdades. Un segundo elemento, aún incierto, es que el mundo pospandemia parirá un nuevo orden de poder mundial que seguramente nos excluirá de procesos productivos atractivos. De no hacer nada al respecto, nos desamparará

en un proceso defensivo, no solo con bajas expectativas para la creación de puestos de trabajo dignos, sino con altos costos en materia de asignación de recursos públicos.

Los elementos mencionados hacen necesario que el concepto de desarrollo sea un concepto situado y ligado a la estructura productiva del territorio en los nuevos procesos de acumulación y regulación transformados, y que deben seguir transformándose. No puede soslayarse el hecho de que nuestro país es uno de los más concentrados del mundo, donde el 33% de nuestros habitantes viven en la zona metropolitana de Buenos Aires. Las políticas públicas deben ser articuladoras de esas realidades con el enfoque de capacidades, integrando las reales oportunidades que se generan –o truncan– para no carecer de sentido. De esta forma, un territorio será concebido como desarrollado en tanto y en cuanto amplíe las capacidades individuales y sociales de las personas que en él habiten a la vez que reduzca las desigualdades. Claramente, estas últimas, las capacidades sociales, vinculadas con la cohesión, con la conciencia social y el

saber colectivo, demandan estrategias más complejas y son de largo aliento, que requieren del pensar, analizar y planificar.

La revolución 4.0, el mundo de los datos y la infodemia a la cual nos conducimos, nos permite conocer muchos y variados indicadores acerca de las desigualdades, pero con asombrosa impasibilidad ante los dramas que oculta. La corriente de pensamiento neoclásica ha contribuido notablemente al estudio metodológico de las desigualdades en materia de ingresos personales o familiares. Sin embargo, quizás en lo que más exitosa ha sido es en desacoplar del análisis de los ingresos a las desigualdades sociales con carácter de actores colectivos: color de piel, estrato social, etnia, género y, el que quiero destacar, lugar de residencia. Cuando el lugar de residencia es una condición para la desigualdad social, más que un problema económico, enfrentamos un problema político.

Ante la dimisión del problema que enfrentamos y reconociendo la solución política como el camino a seguir, el abordaje territorial no puede ni debe ser el gran ausente de la planificación para el desarrollo. Su omisión crea un círculo vicioso de achicamiento de potencias para el desarrollo, ya que impone una restricción grave sobre la economía: la inutilización de recursos, y provoca límites a las posibilidades de complejizar y ampliar las estructuras productivas locales, y pérdida de oportunidades y expulsión de población,

sobre todo de jóvenes, profesionales o no. A esto agreguemos que las generaciones nuevas ven un futuro cada vez peor, lo cual genera una menor creatividad y expectativa por cambiarlo. Por eso, la planificación es importante para generar un posible mundo mejor.

La reducción de potencialidad local no se limita a un impacto negativo local, sino que se expande hacia la matriz productiva nacional: la frontera de posibilidades de producción no logra expandirse y choca con los límites que impone el desaprovechamiento de los recursos locales.

Debatir en profundidad la eliminación de la desigualdad territorial como motor de inclusión individual y colectivo, económico y político, es planificar cómo remover obstáculos para visibilizar y utilizar con eficiencia los factores de producción que crean la riqueza de la Nación y dignifican a los colectivos sociales. Dicho esto, parece importante reforzar la noción de que no hay situación de minoridad política aceptable; no son solo el impacto económico y el crecimiento económico los que deben ser afrontados cuando hablamos de desarrollo. Debemos hacer más para que los territorios puedan desarrollarse en condiciones de igualdad, porque es de plena justicia hacerlo, y porque son la clave de las políticas económicas de estabilización y de pleno uso de todos los factores productivos.

Desde la perspectiva de A. Sen en su enfoque de capacidades (1996), la vida

de las personas se considera como un conjunto de funcionamientos interrelacionados, clasificados en simples y complejos. Los primeros son aquellos elementales para las personas: estar bien alimentados, gozar de buena salud, educarse, entre otros. Los funcionamientos complejos, por su parte, aluden a ser feliz, tener dignidad y tener una activa participación en la vida y el desarrollo de la sociedad. Bajo este enfoque, no solo se pondera lo que la persona tiene, sino lo que consigue realizar con lo tiene. En consecuencia, lo que la persona tiene o puede hacer con ello se encuentra condicionado por el entorno productivo, la estructura en la que nace y se desarrolla. Cuando confluyen los funcionamientos simples y complejos, las personas establecen un vínculo con el terruño que se manifiesta en un sentimiento de integridad y que deviene en el arraigo. Por el contrario, la desigualdad territorial provoca desdicha tanto por la expulsión que genera el terruño en donde la persona quisiera desarrollar su ciclo de vida como por la imposibilidad de transformar y mejorar la tierra que ama (Ver Teubal, 2001).

Las características físicas del territorio, las áreas de centralidad, las vías de comunicación y transporte, las características sociohabitacionales, el tejido

productivo y las relaciones sociales de poder entre los actores, el modo de producir y de regulación son determinantes estructurales de toda configuración territorial y objeto de disputa (Bosnic, Gisande y Pollera, 2017).

El Estado, la estructura económica y la equidad social, en un tiempo y espacio determinados, son aspectos constitutivos e inseparables del desarrollo (Guillén, 2007; Kay, 1991).¹ La acción conjunta de estos elementos deviene en la capacidad de una sociedad de generar puestos de trabajo de calidad que garanticen el bienestar social, organicen la vida en comunidad y construyan la identidad social de sus ciudadanos y ciudadanas. Acceder a un trabajo de calidad, que remunere un salario digno, permite no solo garantizar los funcionamientos simples del ser humano, sino también hacer efectiva la capacidad que tiene la persona para poder decidir libremente su curso de vida. El trabajo digno se constituye en eje central para la construcción de la identidad personal y colectiva mediado por el reconocimiento social que este otorga.

El mundo del trabajo puede entenderse, desde la perspectiva de Axel Honneth, como la institucionalización de la forma de reconocimiento llamada

1 Sobre la génesis del diagnóstico y las propuestas estructuralistas relatada por uno de sus principales protagonistas, ver la entrevista realizada a Raúl Prebisch por David Pollock, Daniel Kerner y Joseph L. Love, Entrevista inédita a Prebisch: Logros y deficiencias de la CEPAL. *Tendencias*. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad de Nariño. Vol. VI. N.° 1-2, diciembre de 2005, pp. 141-171.

“valoración social” junto a la esfera privada y el estado constitucional que puede entenderse como la institucionalización del “amor” y del “respeto” respectivamente (Paolicchi, 2014).

Para que no sea el mercado el que decida cuán valioso es el trabajo de una persona se necesita del Estado planificando el desarrollo: una planificación articulada entre los niveles de Estado y con el sector privado; un desarrollo situado, que alcance a todos los habitantes por igual sin importar donde estos hayan nacido (Por caso, el mercado asigna salario “0” al trabajo doméstico autogestionado. En este sentido, la planificación de las políticas públicas de desarrollo son claves para determinar la pertinencia y los efectos potenciales de estas políticas como propulsoras de procesos de desarrollo territorial sostenible.

Decía al inicio que los nuevos procesos de acumulación y regulación se siguen transformando. Aportes como el de Alain Lipietz (2011) observan que en la etapa del capitalismo globalizado (posfordismo) subsiste una división internacional del trabajo tendencialmente similar a la previa, pero donde el contenido y el motor del desarrollo han sido modificados. El contenido ya no está basado en la industria, sino que gira alrededor de la producción de conocimiento, del diseño, la innovación, sin abandonar la primera y fusionando elementos de todos los sectores económicos. En la nueva forma de producción hay un cambio

en la organización de la producción y del trabajo; el concepto de los servicios adquiere especial relevancia y, con él, la significación de valor agregado cambia, así como el régimen de acumulación y el modo de regulación. La producción y el trabajo siguen siendo centrales, pero entendidos de otro modo, porque surgieron nuevas formas relacionadas con los procesos innovativos.

Sin embargo, quizás lo más perturbador de los equilibrios —que nunca son tales, ya que la sociedad es eminentemente dinámica— es la actual confluencia de crisis:

1. La crisis de deuda, adquirida para la especulación financiera y el disciplinamiento de la política de asignación de recursos;
2. La crisis de la pandemia, con complejidades aún no descubiertas, con caída de la actividad económica y con mayor saña en las concentraciones urbanas;
3. La crisis de una guerra inédita e impensada que revela las miserias de la geopolítica y la rudeza de la escasez.

El carácter no estático de una comunidad rara vez es contemplado en políticas de crecimiento económico. La magnitud de esta triple confluencia de crisis debería conmocionar el conservador análisis estático, no situado, y de equilibrio que invaden las políticas económicas y transitar hacia la planificación del desarrollo.

Afrontar estas ideas no es suficiente. Definiciones sobre qué estructura productiva queremos, cuál es la matriz demográfica a la que aspiramos, qué inserción internacional pretendemos, con qué recursos contamos son claves para considerar la posibilidad de establecer el camino del desarrollo y el progreso. La síntesis entre tres dimensiones, factores de producción situados, ciclo de vida de las personas y rol del Estado, da lugar al desarrollo sostenible. Cada dimensión es multidimensional. Abordar hoy la multidimensión y sus complejidades es entender el contexto de poder tensionante y dinamizante de relaciones que pueden ser virtuosas y tener capacidad de mediar en el conflicto permanente que genera el crecimiento y la distribución de la riqueza, preservando el medioambiente, alcanzando la integración social y logrando una inserción internacional para crecer de manera sostenida y menos dependiente, fortaleciendo la soberanía y la autodeterminación y facilitando nuevos y mejores dispositivos para la participación política y la equidad social en materia de género, salud y educación (Halperín, 2014). ■

Referencias bibliográficas

- Bosnic, C, Gisande, E y Pollera, M (2017). "Cuando el territorio importa. Revalorización de las estrategias de desarrollo local para el caso del Conurbano Bonaerense". Congreso EPPA.
- Guillén, H. (2007). De la orden cepalina del desarrollo al neoestructuralismo en América Latina. *Comercio Exterior*. Vol. 57 N.º 4, pp.295-313.
- Halperín, M. (2014). Dimensión social de la integración Económica: desafíos y propuestas. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*. Año XX, N.º 30, pp.48-73.
- Kay, C. (1991). Teorías latinoamericanas del desarrollo. *Nueva Sociedad*. N.º 113, pp.101-113.
- Lipietz, A. (2011). El posfordismo y sus espacios. Las relaciones capital-trabajo en el mundo. Disponible en: <http://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2013/06/s4lipietz.pdf>
- Paolicchi, L. (2014). Reconocimiento y Trabajo. Tensiones al interior de las recientes configuraciones de la Teoría Crítica. Disponible en: <https://www.herramienta.com.ar/reconocimiento-y-trabajo-tensiones-al-interior-de-las-recientes-configuraciones-de-la-teoria-critica>
- Pollock, D.; Kerner, D. y Love, J. L. (diciembre de 2005). Entrevista inédita a Prebisch: Logros y deficiencias de la CEPAL. *Tendencias*. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad de Nariño. Vol. VI. N.º 1-2, pp.141-171.
- Sen, A. y Nussbaum, M. (compiladores). (1996). *La calidad de vida*. México: FCE.
- Teubal, M. (2001). Globalización y nueva ruralidad en América Latina. En Norma Giarracca (compiladora), *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Colección Grupos de Trabajo. Buenos Aires: CLACSO.

Planificación, infraestructura e integración internacional y regional

Sisto Terán Nougués

Nació el 17 de marzo de 1960 en San Miguel de Tucumán. Se graduó de abogado en la Universidad Nacional de Tucumán. En 1991 fue designado secretario de Estado de Turismo y Deportes de la provincia de Tucumán. Fue legislador provincial del bloque justicialista durante el período 1995-1999. Se desempeñó como vicegobernador de la provincia de Tucumán entre 1999 y 2003, y fue legislador provincial durante los períodos 2003-2007, 2007-2001 y 2011-2015. En ejercicio de ese cargo, fue presidente de la Comisión de Juicio Político y presidente de la Comisión redactora del Digesto Jurídico Provincial. En 2007, se le encomendó la tarea de vincular a la provincia de Tucumán con el Programa Norte Grande. Entre 2015 y 2019, se desempeñó como secretario de Estado titular de la Unidad Ejecutora Provincial del Ministerio de Economía de la Provincia de Tucumán. Actualmente, ejerce funciones como secretario de Infraestructura y Política Hídrica del Ministerio de Obras Públicas de la Nación. Además, es escritor y ensayista y ha publicado numerosos artículos de opinión y crítica literaria en distintos medios de prensa nacionales.

La diferencia sustancial entre un político y un estadista es que mientras el primero se concentra en lo urgente y lo atinente a lograr el poder y conservarlo en el tiempo, el segundo hace un esfuerzo deliberado por proyectar un concepto de Estado, una idea de país que trascienda las gestiones y defina las bases de qué queremos ser y cómo empezar a transitar el camino que nos conduzca de la utopía a lo concreto.

Tiempo hace que me empeño en intentar que mi accionar se tiña cada vez más de una impronta de estadista y por eso me enamoran los proyectos conceptuales; esos que implican primero pensar y luego actuar en función de lo pensado.

Con mucho entusiasmo recibí la propuesta de escribir estas líneas porque entiendo que arraigo es una idea-fuerza de particular importancia que debiera estar incorporada con firmeza al ideario de todos aquellos que están en la actividad política y, más aún, de quienes pretenden conducir la cosa pública.

Arraigo es la posibilidad de echar raíces, crecer y desarrollarse en plenitud en el mismo suelo donde la vida o el destino quiso enraizarnos.

Al igual que en la botánica, el suelo que nos cobija ha de reunir las condiciones necesarias para permitir nuestro crecimiento, so pena de

mutilarnos, o peor aún, obligarnos al exilio en busca de tierras más propicias. Así como el riego, la luz del sol, las lluvias y el cambio de las estaciones han de ser benéficas para la evolución de los árboles, para las sociedades y los pueblos resultan imprescindibles el planeamiento, las obras de infraestructura y la integración regional. Sin estas condiciones las poblaciones se marchitan y agonizan. El resultado es la macrocefalia y las asimetrías esencialmente generadoras de inequidad social.

Veamos cada idea y la desarrollemos brevemente:

1. *Planeamiento*: Es la condición previa a la acción del Estado. Es pensar qué queremos hacer y conseguir antes de empezar a actuar a tontas y locas. Parece de sentido común, pero en nuestro país hace rato ya que actuamos por impulsos espasmódicos sin acabar de pergeñar un plan. Si entendemos que es justo, equitativo y socialmente

valioso que los ciudadanos tengan la posibilidad de encontrar, en el seno de sus sociedades de origen, las condiciones para su desarrollo, resulta elemental concluir que no puede concebirse el concepto de arraigo sin una planificación de obras de infraestructura que tienda a equiparar las condiciones básicas entre los pueblos de la Nación. Agua, cloacas, gas, electricidad, rutas, conectividad digital, etc. son plataformas básicas sin las cuales la balanza siempre estará desequilibrada en desmedro de los más débiles y los más alejados de las grandes urbes.

Planear implica, a su vez, conocer de primera mano la realidad de cada lugar. A veces me sorprende advertir que importantes funcionarios y formadores de opinión conozcan tan poco el país que habitan, y por ello resulta lógico que sus actos y dichos estén distorsionados por no poder ver más allá de lo que reflejan los grandes centros urbanos donde sus vidas transcurren. Caminar el territorio es la consigna, caminar con empatía, para aprender a asumir como propias las carencias ajenas. El plan es sencillo: para que el arraigo sea una realidad posible es necesario dotar a todos de los elementos básicos necesarios para su crecimiento personal y comunitario.

2. *Obras de infraestructura*: La pieza vital e imprescindible del rompecabezas que permite configurar el dibujo de un arraigo poderoso y productivo lo constituyen las obras de infraestructura. Suelo dividir las en tres grupos:

A) Las obras que nos resguardan, que son aquellas que preservan nuestro ambiente impidiendo que las fuerzas de la naturaleza nos pongan en peligro físico y/o material. Son las obras de prevención de inundaciones, pluviales o fluviales, cada una con sus características peculiares y cuyo denominador común es la protección de los núcleos urbanos. Solo los habitantes de Islas de Cañas en la provincia de Salta saben el padecimiento que implica estar cada verano a merced de crecidas de ríos que los dejan incomunicados, o los habitantes de Volcán, en Jujuy, conocen en carne propia lo que es ser asolados por aluviones de lodo que sepultan sus casas y todas sus pertenencias. Son meros ejemplos tomados al azar y que dan cuenta de que el fenómeno del cambio climático viene haciendo habitual lo extraordinario y que de las fuerzas de la naturaleza no escapan ni los más poderosos. Pero, como en todas las cosas, son los más débiles y los más alejados quienes sufren las inclemencias con mayor rigor

B) Las que mejoran nuestra calidad de vida: aquellas como el pavimento, la electricidad, el gas natural, las cloacas, etc. Seguramente muchos ignoran, por ejemplo, que las provincias de Misiones y parcialmente Corrientes no tienen en pleno siglo XXI una red de gas natural. Esto coloca a estas provincias en condiciones de natural desventaja a la hora de la radicación de industrias tan necesarias para la generación de

puestos de trabajo. Y las carencias energéticas son cada vez más agudas a medida que nos alejamos de la capital federal, pues se paga muchas veces más caro por un peor servicio y, en muchas ocasiones, hasta se carece de él. Ni hablar de la imprescindible necesidad de formular redes de acueductos que garanticen la provisión de agua potable y de riego. No todos saben que miles y miles de compatriotas beben hoy todavía agua contaminada con altos niveles de arsénico. Las desigualdades son tantas y tan profundas que la enunciación resultaría fatigosa. Un plan verdaderamente federal de obras de infraestructura viene de la mano de una posibilidad de profundizar una política realista de arraigo y justicia social.

C) Las obras que generan la posibilidad de generar fuentes de trabajo y facilitar el arraigo de los pobladores en sus ciudades. Aquí podemos englobar casi todo tipo de obras, pero en este espacio de modernidad hago hincapié en la conectividad digital, sin la cual en estos tiempos de pospandemia resulta casi imposible desarrollar ninguna actividad laboral rentable. Destaco que, sin caminos, luz, cloacas y electricidad es muy difícil vivir y lograr que nuestros jóvenes no emigren para engrosar los cordones de miseria que existen en derredor de todas las grandes ciudades. Pero la falta de una conectividad adecuada además condena a algunas sociedades a un ostracismo casi medieval que desalienta

cualquier intento de permanencia en el suelo que los vio nacer.

3. *Integración regional*: Detrás de este concepto se esconde una idea fundamental. No sirve desarrollar aisladamente una comunidad; es esencial que ese desarrollo sea integrado y armónico. Los desequilibrios generan asimetrías y estas profundizan la desigualdad social y anidan el germen del reclamo y una violencia social contenida. Tener una de las capitales más hermosas e importantes del mundo no nos sirve si esto sucede a expensas de una fortísima distorsión en la asignación de recursos en detrimento del resto del país. La integración debe ser transversal y no radial, como la que tenemos diseñada en la actualidad. Debemos integrarnos de este a oeste y de norte a sur sin que resulte imposible soslayar una forzosa e inentendible escala capitalina. Integrar implica abrir nuevos mercados, potenciar la sinergia entre sociedades y complementar recursos humanos y materiales de manera más eficaz.

El primer espacio integral que debemos fortificar es el más débil, aquel cuyo trazado es sorprendentemente más tenue por la carencia centenaria de una política de Estado que la incentive. Es nada más y nada menos que la conexión entre las provincias vecinas. Es casi una salvajada que Córdoba y la Ciudad de Buenos Aires o Santa Fe y Buenos Aires estén unidas por poderosas autopistas mientras que el resto del país, especialmente, la región del

Norte Grande, adolece de rutas que languidecen en un penoso olvido. Eso es asimetría y las asimetrías se transforman en factor económico que posterga y en trabajos que se pierden y en oportunidades de negocios que se malogran.

El segundo plano a desarrollar es el de la integración regional con nuestros países vecinos. Objetivo largamente declamado y, hasta ahora, muy poco consolidado por los hechos. Necesitamos fortificar esos lazos porque, a su vez, estos tienden puentes a la posibilidad de desarrollar economías regionales con mayor fortaleza. Estos desarrollos, además, operan como metodología de anclaje de los ciudadanos a sus comunidades. Si alguien tiene trabajo, conectividad, servicios esenciales y negocios potenciales en el seno de sus propias ciudades la perspectiva del exilio y el desarraigo se van difuminando.

El mundo globalizado es un orden nuevo que, a pesar de sus evidentes incongruencias y patologías, abre una posibilidad novedosa que la reciente pandemia ha puesto de manifiesto acelerando un proceso que venía asomando y que hoy ya es realidad consumada: la posibilidad del trabajo virtual reduce las necesidades de traslados, oficinas superpobladas y horarios laborales rígidos. Es un orden social que se impone cada vez con mayor fuerza, con efectos negativos y positivos que aún estamos tratando de asimilar. Pero, desde el punto de vista del

arraigo esta nueva modalidad es una oportunidad formidable que solo puede ser aprovechada por aquellos con acceso a la tecnología adecuada y con las calidades de servicio adecuadas para adaptarse más velozmente.

De nuevo, aquí el arraigo y el accionar estatal en obras públicas de infraestructura se hermanan y nos exigen tomar de inmediato cursos de acción a toda velocidad. La decisión política de proyectar un esquema de obra pública con un diseño geográfico que priorice lo descentralizado y acerque la modernidad a los parajes más recónditos del país se ha transformado en un imperativo categórico que tenemos la obligación moral de impulsar. No podemos dejar la obra pública librada al criterio caprichoso de los intereses creados que lógicamente se encuentran más cómodos apostando sobre seguro.

Es claro que la tasa interna de retorno y la explicación superficial y meramente numérica de una obra proyectada es más sencilla de aplicar en las grandes capitales. El desafío es entender que la vida humana no puede reducirse a una planilla de Excel o a una ecuación aritmética. Preconizar las bondades del arraigo y renegar de los conglomerados de miseria que crecen desordenadamente en las periferias capitalinas es un ejercicio inútil si no es acompañado por políticas concretas de desarrollo que impulsen la acción estatal en pos de aminorar las escandalosas asimetrías económicas y

sociales que descomponen la sanidad de nuestro tejido social.

Aprovecho entonces estas líneas escritas a vuelo de pájaro para poner el énfasis en que el desarraigo es hijo directo de la inequidad social expresada en una fenomenal distorsión de la aplicación de los recursos del Estado en la generación de obras de infraestructura. La radicación de inversiones en obra pública en el mal llamado interior profundo (*a contrario sensu* las capitales serían el “exterior” superficial) debería constituir una política de Estado prioritaria. Y esta verdad se afianza más para aquellos que pregonan el arraigo como un valor digno de ser defendido. Se lo defiende desde los dichos, pero hemos de reflejarlo de manera concreta en nuestros presupuestos. Un breve artículo como este no tiene otra pretensión que sembrar una semilla de desasosiego creativo en el alma de los lectores. Ojalá estas líneas despierten en sus mentes la comprensión de que las ideas no son meros enunciados abstractos y que es nuestro deber ineludible transformar la abstracción en accionar empírico. Dicho de manera más contundente, aprendamos a consolidar el arraigo como un valor que solo puede construirse de la mano de una poderosa relocalización geográfica de la inversión estatal en materia de obras de infraestructura. ■



Pensar el arraigo es reconocer la calidad de vida

Mario Riorda

Nació en Villa Ascasubi, provincia de Córdoba, el 15 de mayo de 1972. Es licenciado en Ciencia Política por la Universidad Católica de Córdoba, magíster en Política y Gestión Pública por la Universidad Empresarial Siglo 21, en colaboración con la Universidad de Georgetown de EE. UU. Fue decano en la Facultad de Ciencia Política y RRII de la Universidad Católica de Córdoba. Es profesor de posgrado en universidades de América Latina, España y EE. UU y actualmente es el director de la Maestría en Comunicación Política de la Escuela de Posgrados em Comunicación de la Universidad Austral. Se ha desempeñado como consultor del BID y director del estudio El gobernauta latinoamericano. Estudio del perfil de los gobernantes latinoamericanos en redes sociales. Ha sido consultor en estrategia y comunicación para gobiernos y partidos de América Latina. Es activista de la comunicación política y analista en los principales medios de comunicación de la región. Ha publicado dieciocho libros sobre comunicación política, como autor o editor. Es miembro del Consejo Asesor de COLSECOR y presidente de la Asociación Latinoamericana de Investigadores en Campañas Electorales.

De un estudio grande, la cantidad de conclusiones son también grandes. Pero también son frágiles si no consideramos que, para hablar sobre fenómenos sociales, se necesita evaluar largos plazos. Así, para hablar sobre arraigo, es importante considerar que no solo hay una identidad local y cultural que lo explica (que sí es considerable pero también insuficiente) y, por ende, hace posible evaluar algunos grandes hallazgos extraídos de la “Medición de calidad de vida en pueblos y ciudades”, que la Fundación COLSECOR realiza en Argentina.¹

No es posible hablar de arraigo, a secas, sin considerar que hay un deterioro de la calidad de vida en la Argentina actual. Mucho más si se la compara con el 2020. Es imposible saber si solo se explica por la aparición del covid-19, pero sí está claro que se achicaron o aplanaron las diferencias entre localidades de diferentes tamaños. ¿Qué refleja esto? Indica que las percepciones sobre la calidad de vida, indiferentemente de la localidad, han sufrido un deterioro se viva donde se viva, sea en pueblos o ciudades. Ante la pregunta: “¿Qué tan satisfecha(o) se siente con la calidad de vida en su localidad?”, los datos arrojados en el 2021, enfocándonos en el promedio nacional, daban cuenta de que el 67% manifestaba satisfacción total o parcial con respecto a la calidad de vida en su localidad, frente a un 79% en el 2020.

Y ello puede explicarse por varios fenómenos que empiezan a cristalizarse. Ha aumentado la potencialidad migratoria del país, en comparación con el 2020, y ya no solo es significativa en jóvenes, sino también en adultos jóvenes. El panorama migratorio ha sufrido un aumento con respecto al relevamiento realizado en el 2020. Ante la pregunta: “Si tuviera la posibilidad de irse del país, ¿cuán probable sería que usted se fuera?”. Los datos arrojados en el 2021 muestran que el 52% afirmó que se iría o probablemente se iría, frente a un 46% en el 2020. Entre los jóvenes de entre 15 y 24 años, aquellos que

1 Este relevamiento se realizó en julio de 2021. La cantidad de casos efectivos fue de 1567. El margen de error resultante (para $P=0,50$ y bajo un nivel de confianza del 95,5%) fue de $\pm 2,48\%$. La muestra de localidades se diseñó en 4 estratos no proporcionales, según tamaño de ciudad, con un mínimo de 363 casos y un máximo de 391 por estrato. Posteriormente se calibró la muestra según parámetros censales de sexo, edad y tamaño de ciudad.

afirmaron que se irían o probablemente se irían alcanzó el 60 % y en aquellos comprendidos en el rango etario de 25 a 39 años esta cifra se redujo al 59 %. Entre aquellos comprendidos entre 40 y más de 59 años, la intención migratoria desciende al 46 %. Por último, el 48 % de las personas de más de 60 años de edad afirman que se irían o probablemente se irían, un porcentaje igualmente considerable.

Otro dato que se mantiene estable (y alto) es la potencialidad migratoria de ciudades grandes hacia las pequeñas. De acuerdo con los datos obtenidos en el 2021, se reafirma que crece la tendencia potencial de los ciudadanos a vivir en lugares que no sean grandes urbes. Tras la pregunta: “Si pudiera mudarse a una localidad pequeña, ¿cuán probable sería que se mudara?”, el 54 % de quienes viven en grandes ciudades afirmó que se iría o probablemente se iría, frente a un 53 % en el 2020.

Y si se hurga en fenómenos muchas veces tomados de modo poco integrado a estudios más generalistas de calidad de vida, resulta impactante que las mujeres sienten menos felicidad, menos optimismo, más tristeza, más preocupación, más estrés y más intranquilidad, comparando los resultados obtenidos entre el 2020 y el 2021. Para comparar: un 60 % de las mujeres manifestó felicidad total o parcial frente a un 68 % manifestado por los hombres; un 58 % de las mujeres percibió optimismo total o parcial frente a un 71 % percibido por los hombres; un 31 % de las mujeres expresó tristeza total o parcial, frente a un 19 % por parte de los hombres; un 59 % de las mujeres presentó preocupación total o parcial frente a un 47 % por parte de los hombres; un 52 % de las mujeres declaró sentir estrés total o parcial frente a un 43 % por parte de los hombres. Por último, un 51 % de las mujeres reveló que sintieron intranquilidad total o parcial frente a un 43 % por parte de los hombres. La magnitud de las diferencias es demasiado elocuente.

De modo concatenado, vale otra afirmación: hay más tristeza en las ciudades grandes. Tomando como referencia la pregunta: “Pensando en el último mes, ¿con qué frecuencia diría que se sintió triste?”. En las ciudades grandes, un 29 % manifestó tristeza. Esta cifra se reduce

a medida que decrece el tamaño poblacional. En las ciudades de entre 10 000 y 35 000 habitantes, por ejemplo, solo un 16 % manifestaron tristeza.

En las grandes ciudades se registra mayor insatisfacción laboral y más inconformidad en cuanto a los ingresos. No hay diferencias en la satisfacción con la oferta educativa obligatoria en las diferentes localidades, aunque sí hay un deterioro en la satisfacción corroborada en el 2020 respecto a la educación en todas las ciudades. Las ofertas comerciales y culturales arrojan mayor satisfacción si se comparan ciudades con pueblos y muchísimo más la conformidad con la oferta de especialidades médicas.

No obstante, la satisfacción promedio sobre el funcionamiento de servicios públicos es bastante menor en las grandes ciudades, así como la insatisfacción con el medioambiente, la preocupación por las manifestaciones públicas y la preocupación por el tráfico. Si se considera la inseguridad, se observan enormes diferencias sobre su percepción. La inseguridad se percibe mayor que en el 2020 y además mucho más alta en las grandes ciudades, mientras que baja considerablemente en los pequeños pueblos. La insatisfacción con respecto a la inseguridad en localidades pequeñas con menos de 10 000 residentes alcanza el 32% contra localidades con más de 100 000 habitantes donde alcanza el 71 %.

Hay un leve deterioro de las relaciones sociales comparadas con el 2020. En otros términos, la percepción sobre las relaciones sociales con amigos(as) han sufrido una leve diferencia con respecto al último relevamiento realizado en el 2020. El dato que sustenta esta afirmación surge de varias preguntas: “Y las relaciones con sus amigas(os), ¿diría que mejoraron o empeoraron durante el último mes?”. Al observar los datos arrojados en el 2021, adentrándonos en el promedio nacional, el 74 % afirmó que las relaciones con sus amigos(as) mejoraron o siguen igual, frente a un 79 % en el 2020. En cuanto a la mejora de la relación familiar, hay un leve descenso del 88 %, que afirman seguir igual o haber mejorado, frente a 85 % en la actualidad.

Aunque no hay diferencias en la satisfacción con la oferta educativa obligatoria en las diferentes localidades, sí hay un deterioro con respecto a la mayor satisfacción corroborada en el 2020. Son los jóvenes quienes sienten mayor satisfacción con la oferta educativa. La percepción sobre la calidad de la oferta educativa ha sufrido una merma con respecto al último relevamiento realizado en el 2020. Ante la pregunta “¿Qué tan satisfecho(o) se siente con la calidad de la educación obligatoria en su localidad?”, el 64 % afirmó satisfacción total o parcial, frente a un 73 % en el 2020. Desagregando el dato arrojado por edad, entre los jóvenes de entre 15 y 24 años, el promedio de satisfacción total o parcial alcanza el 82 %.

Lo social se ve afectado en todo sentido. Bajó la participación en instituciones: clubes, cooperadoras, asociaciones, grupos sociales o religiosos (salvo en los pueblos pequeños). Sin embargo, ha crecido un poco la participación política. El involucramiento de ciudadanos(as) en instituciones, clubes, grupos sociales o religiosos es trascendental en términos de participación ciudadana. Sin embargo, un hallazgo significativo en el último relevamiento realizado en el 2021 es que se ha visto reducida la intervención en ellos. Tomando en cuenta los promedios nacionales, un 19 % ha participado en clubes en el 2021, frente a un 33 % en el 2020; un 16 % ha participado en asociaciones escolares o de padres y madres frente a un 28 % del 2020; un 6 % ha participado en cooperativas frente a un 10 % en el 2020; y un 21 % ha participado en grupos religiosos en el 2021, frente a un 27 % en el 2020.

Por el contrario, ha crecido la participación en organizaciones políticas con un 19 % frente a un 17 % del 2020. Y cerca de un 15 % ha participado de algún acto de protesta. Se registra más actividad a medida que crece el tamaño poblacional. Protestar es un componente esencial de toda democracia que involucra derechos fundamentales como peticionar a las autoridades y expresarse en libertad. Frente a la consulta, “En los últimos meses, ¿algún miembro de su hogar ha participado en actos de protesta, marchas o manifestaciones por desacuerdo con la acción de gobierno?”, el promedio nacional arroja

un 15 % de positividad. Sin embargo, si desagregamos el dato por tamaño poblacional, se registra más actividad a medida que asciende la cantidad de habitantes.

Dentro de las acciones políticas, la firma de alguna petición involucra a un tercio de la población. Lo mismo en cuanto a manifestar quejas en redes sociales. Dentro de la esfera política, la acción política por parte de la ciudadanía es un derecho fundamental. Frente a la consulta, “En los últimos meses ¿algún miembro de su hogar ha firmado una petición en alguna plataforma digital?”, el 32 % respondió de manera afirmativa. El mismo caso, frente a la pregunta, “En los últimos meses, ¿algún miembro de su hogar ha participado o se ha quejado activamente en redes sociales?”, el 36 % respondió de manera afirmativa. Un dato: la mayor actividad en ambas preguntas se da en personas con mayor nivel educativo.

La solidaridad es más valorada que la libertad y que el “sálvese quien pueda”. También es mayor que la autoridad. La solidaridad es un sentimiento basado en intereses comunes o la incesante búsqueda de la sociedad de actuar como un todo. En el relevamiento realizado en el 2021, cuando se consultó: “En el día a día de la pandemia, priorizó la solidaridad y el bienestar general”, el promedio nacional arrojó una cifra de conformidad del 77 %. Contrariamente, se consultó lo siguiente: “La pandemia impone a todos(as), una situación de “sálvese quien pueda”, lo cual arrojó un promedio nacional de conformidad del 36 %. Ante la afirmación, “En el día a día de la pandemia, priorizó la autonomía y la libertad personal”, se obtuvo un promedio nacional de conformidad del 46 %.

¿Qué nos indican los datos arrojados? A pesar de estar viviendo un contexto pandémico o pospandémico, el sentimiento de cooperativismo, solidaridad y bienestar colectivo se destacó por sobre la autonomía y las libertades personales. Incluso cuando se miden estos conceptos en una escala del 1 al 10, la solidaridad promedia 9 puntos, la libertad 8 y la autoridad 7. Estos valores cobran más sentido si se considera que también bajó la confianza tanto en el Estado

como en el mercado. Bajó la colaboración social para resolver algún problema comunitario en las ciudades, pero sigue siendo muy alto a medida que desciende el tamaño poblacional.

Para concluir, pensar el arraigo implica reconocer que hay variables macro que lo explican, pero también hay variables segmentadas o análisis particulares que evidencian y exponen una gran cantidad de políticas públicas que requieren abordajes serios, comprometidos y transversales. La calidad de vida es una percepción genérica que puede esconder muchas asimetrías. ■

3.

Hacia una justicia de cercanía

- **Moira Goldenhörn**
- **Mariano Pinedo**
- **Javier Pablo Heredia**
- **Javier Hernán Wajntraub**



Desafíos para la construcción de un Poder Judicial cercano y accesible

Moira Goldenhörn

Nació en la Ciudad de Buenos Aires en 1980. Es abogada y escribana de la Universidad Católica de La Plata, y realizó un posgrado en Gestión Cultural y Comunicación en la FLACSO, formación docente en Ciencias Sociales y cursa la Maestría en Ciencias Sociales y Humanidades en la UNQ. Es mamá de dos niños. Desde 2006, se desempeña como asesora jurídico-notarial y consultora legislativa en organismos nacionales sobre cuestiones de hábitat y acceso a la tierra y, tras radicarse en el centro de la PBA, en 2012, a la cuestión rural, acceso a la tierra, vivienda y hábitat en pequeñas ciudades. Fue docente universitaria y actualmente ejerce la docencia en nivel medio y superior no universitario. Formó parte de la CONSAVIG como investigadora en temas como resarcimiento económico por daños derivados de la violencia hacia las mujeres; violencia obstétrica; niños, niñas y adolescentes como víctimas secundarias de la violencia hacia la madre; estereotipos de género en los medios, etc. Actualmente investiga sobre violencia de género desde perspectivas críticas feministas del derecho y la sociología jurídica. Es fundadora de la Filial del Departamento Judicial de Azul de la Asociación de Abogadas Feministas. Es voluntaria en movimientos sociales rurales y urbanos para la gestión de recursos culturales orientados al turismo, a la economía social y solidaria, y en alfabetización de adultxs. Es miembro de la ONG Mujeres Argentinas por el Desarrollo y asesora letrada de la ONG Vivas contra la Violencia Machista de Azul. También escribe una columna en el diario *El Tiempo*, de Azul, y artículos en el *Diario Digital Femenino*.

El presente trabajo busca aportar una mirada crítica en relación con el acceso a justicia en los territorios más profundos del país, en cuanto desafíos a superar en pos del arraigo de las personas.

Intentaremos abordar algunos de los obstáculos que se presentan cotidianamente en la dinámica que se despliega ante la ocurrencia de un conflicto de intereses entre personas, o entre personas e instituciones, siendo los ciudadanos y las ciudadanas la parte afectada en este último caso.

Partiendo de las miradas críticas actuales sobre el sistema judicial, que poco tiene de federal, plural, democrático o inclusivo, proponemos puntualizar las consideraciones situándonos en los territorios del interior de la provincia de Buenos Aires, particularmente, las pequeñas y medianas ciudades, donde la conflictividad social presenta particularidades muy distintas a las de las metrópolis y, por ende, las resoluciones a los conflictos dados también merecen consideraciones particulares.

Comprender, en un enfoque situado, la realidad de la conflictividad ciudadana de relevancia jurídica en el ámbito público y privado, así como las dificultades para lograr una solución satisfactoria en el sentido de reparación simbólica, prevención de nuevos conflictos y eventualmente resarcimiento económico nos va a permitir

adecuar las políticas públicas tendientes a garantizar la paz social sustentada en el bienestar de la ciudadanía y su convivencia armónica. Este punto reviste especial importancia, ya que los estudios sobre acceso a justicia a los que hemos podido recurrir están situados en el AMBA.

En este sentido, poder focalizar en los grupos especialmente vulnerables, como mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores, familias numerosas, pueblos indígenas o diversidades de género desde un enfoque interseccional que tome en cuenta la ruralidad como otro factor actual de desigualdad resulta imprescindible para un análisis conducente a soluciones útiles.

Finalmente, concluir secundariamente que entendemos que, para garantizar el arraigo en lo referido al acceso a la justicia, también debemos admitir métodos alternativos de resolución de conflictos y eventualmente recurrir a sistemas de justicia de los pueblos indígenas como posibilidad no solo para el logro de soluciones jurídicas adecuadas, sino de un ejercicio más pleno de la ciudadanía en la diversidad cultural de nuestros territorios, más

emparentado con el despliegue de la capacidad de autovalimiento jurídico que con el mero acceso al órgano jurisdiccional.

El poder judicial y la justicia: Resabios de la aristocracia, entonces, ¿dónde queda el pueblo?

Al volcar la mirada hacia las diversas instituciones del Estado, siempre desde un sesgo crítico tendiente a *aggiornarlas* en pos de un federalismo del siglo XXI, observamos que el Poder Judicial ha sido de las instituciones que menos se ha transformado en los hechos, en cuanto a su permeabilidad democrática, popular y diversa. Algunos teóricos afirmamos que esa suerte de endogamia que caracteriza al Poder Judicial es un resabio aristocrático de la Constitución de 1953-1960, que perdura en vigencia actual gracias al golpe de Estado de 1955, luego de derogar la Constitución nacional de 1949, la primera votada por todos los estratos sociales del país.

La Constitución nacional decimonónica consagró un orden liberal de privilegios para algunos ciudadanos e inmigrantes europeos, que necesariamente implicó como correlato la negación, parcial o completa, de ciudadanía para otros pobladores, como justamente han sido los pueblos originarios, las mujeres, los niños y niñas... Entonces, ¿qué clase de justicia podía practicarse desde esa conformación social y política? Una “justicia”

tendiente a conservar el orden privilegiado “mirando a Europa” desde el puerto, por y para hombres, blancos, de clase acomodada.

Un hito que recompone la equidad social se lo debemos a la Constitución de 1949, que eliminó los requisitos relativos a la renta personal de quienes aspiraran a algunas magistraturas judiciales, como también al Senado de la Nación. Sin embargo, hoy en día, esas condiciones continúan presentes en el texto de la carta magna, restablecido en 1957, más como un contenido simbólico que como los requisitos excluyentes que una vez fueron. Pero es justamente por ello —por el contenido simbólico que sabemos es sustrato de todo orden social y normativo— que podemos verificar en algunos estudios antropológicos cómo continúa vigente la idea de endogamia o “familia” judicial, alejada del pueblo en su distinción social.

Decimos entonces que el debate actual sobre el Poder Judicial debe encauzarse en un debate mayor sobre una nueva carta magna que, en consonancia con las Constituciones latinoamericanas de fines del siglo XX y comienzos del XXI, recepten la realidad de los pueblos y garanticen la autonomía de las provincias y municipios, desplegando un camino de derechos y obligaciones ciudadanas que lleven al buen vivir, que es el nombre que actualmente recibe la ya conocida justicia social.

Justicia cercana en distancias y en pautas culturales de accesibilidad: hacia una justicia vecinal y diversa

Cuando tomamos algunos estudios que se refieren a los obstáculos en el acceso a justicia, vemos primeramente, en lo metodológico, una característica recurrente: que esos estudios están situados en capital federal o el AMBA en su generalidad; luego, avanzando con el contenido de esos trabajos, aparecen, como los principales obstáculos subjetivos mencionados, el desconocimiento de los derechos ciudadanos que subjetivamente ostentan las personas, así como de las vías concretas para viabilizar los reclamos fundados en derecho. Paralelamente, se habla de una desconfianza hacia el sistema, que muestra diferentes matices: desconfianza por parte de poblaciones vulnerables en lo relativo al resultado del reclamo, sobre todo, en cuestiones relacionadas con violencias basadas en el género; o bien, desconfianza sobre la posibilidad de ejercer la garantía a legítima defensa en juicio en materia penal en delitos contra la propiedad o infracciones a la ley de estupefacientes, cuando las personas imputadas provienen de sectores populares, son migrantes o miembros de pueblos indígenas.

Tomando en cuenta estas realidades como pequeña muestra, pero muy significativa, del sentir de las personas sobre el acceso a la justicia, proponemos la construcción mancomunada de un Poder Judicial cercano

y accesible, no solo en distancias físicas, sino en aquellos aspectos culturales, sociales, lingüísticos y simbólicos que hoy son causa del alejamiento del pueblo en lo que hace al efectivo disfrute de sus derechos.

Decimos esto porque, como expresamos previamente, las personas que se desempeñan como operadores(as) jurídicos(as) suelen mostrar una distancia cultural difícil de sortear para la ciudadanía, la que desconfía de las posibilidades de acceder a una solución jurídica acorde con sus necesidades y los derechos que han sido vulnerados en los conflictos de los que forman parte, así como de las garantías que las amparan en aquellos casos en que el conflicto se presenta con la ley penal.

Es por ello que, desde el Movimiento Arraigo, proponemos no solo la federalización de las cortes de la Nación y las provincias, sino también una modernización, en el ámbito de la PBA, para los juzgados de Paz y municipales de Faltas, en pos de su democratización, especialización y cercanía física y cultural con el pueblo.

Ciudadanía, autonomía y acceso a justicia: empoderamiento para acudir al sistema judicial y para gestionar soluciones basadas en el entendimiento mutuo

Dijimos que parte de la problemática del acceso a la justicia se relaciona con el desconocimiento de la ciudadanía sobre los derechos que la asisten y las

vías adecuadas para acceder a los reclamos judiciales. Esto es así porque seguimos manteniendo, en pleno siglo XXI, la ficción liberal que presume el cabal conocimiento del derecho por parte de la ciudadanía.

Si bien la educación cívica es parte troncal de la formación ciudadana en el currículo educativo formal desde el nivel primario, las discontinuidades formales e informales en los trayectos formativos de la ciudadanía hacen mella en esta presunción legal: gran parte de la ciudadanía de nuestra Argentina profunda no conoce sus derechos y obligaciones ciudadanas; no conoce la organización de justicia; no conoce las formas de participación ciudadana a su alcance, ni otros medios alternativos de resolución de conflictos que entrañan el acceso a la justicia, pero que no implican asistir a la sede judicial para que tome intervención el órgano jurisdiccional.

Aquí es entonces donde urge conocer el origen de la conflictividad social en cada territorio, las causales más habituales, el contenido simbólico lesionado, las consecuencias de las escaladas de violencia que se hayan producido, así como las soluciones creativas a las que los ciudadanos y las ciudadanas hayan podido arribar a partir del entendimiento mutuo y las propuestas de reparación simbólica y/o pecuniaria que se hayan elaborado autónomamente.

Métodos alternativos: mediación y sistemas jurídicos indígenas

Desde comienzos del siglo XXI, viene cobrando fuerza, por diversos motivos, la mediación como método alternativo de resolución de conflictos por excelencia. En un primero momento, la mediación prejudicial, pero actualmente también la mediación comunitaria en el orden ciudadano. Podemos decir que hay motivos externos a las partes que la fomentan, por ejemplo, para aligerar el volumen de causas judiciales en el órgano jurisdiccional; y otros motivos inherentes a las partes que participan del conflicto, que tienen relación con el logro de una mayor responsabilidad en el restablecimiento del orden y la armonía entre los vínculos que se generan en relaciones de vecindad, convivencia laboral, escolar, e incluso en el seno familiar de la familia extendida.

Destacamos la mediación, tanto prejudicial como, fundamentalmente, la comunitaria, como un factor interesante para promover la convivencia armoniosa en las pequeñas comunidades y, por ende, fomentar el arraigo en cuanto calidad de vida social. La mediación comunitaria constituye el eje de un diálogo superador de los conflictos, basada en la escucha atenta no solo de las pretensiones jurídicas concretas, sino de las necesidades simbólicas que hacen a la persona humana: honor, integridad emocional, consideración pública, respeto privado, entre otras; sobre las que suelen anclar los

conflictos y las escaladas violentas que buscan, en definitiva, una reivindicación del respeto social y el honor personal.

Una mención aparte merecen los sistemas jurídicos propios de los pueblos indígenas que han poblado originariamente el territorio del Estado argentino, y que, en pos de favorecer el arraigo a sus tierras en clave de reparación histórica, debe reconocerse su derecho inalienable a resolver los conflictos dentro de sus comunidades por los sistemas jurídicos que les son propios y que no siempre coinciden con las soluciones previstas en el ordenamiento jurídico del Estado argentino.

Prevención de la conflictividad, convivencia armónica y normas claras situadas en la comunidad que las practica

Un último punto que estimamos necesario explicitar para la promoción del buen vivir como condición ideal del arraigo en las pequeñas y medianas comunidades del país se refiere a la prevención de la conflictividad social a fin de garantizar la convivencia armónica.

Desde el campo del derecho se suele hablar de la predictibilidad de la sanción jurídica como garantía principal del orden social. Sin embargo, en el presente artículo hemos planteado otros medios alternativos de resolución de conflictos que muestran incluso mayor eficacia para mantener

la armonía en la comunidad. Y esto es así porque creemos firmemente que, a mayor participación ciudadana, a mayor involucramiento en los asuntos que hacen a la vida en comunidad, mayor es la garantía de una convivencia no solo pacífica, sino armónica en clave de cooperación para el crecimiento sinérgico.

Digamos que el sistema jurídico, desde una mirada de justicia social, tiene por objeto garantizar las condiciones de dignidad para la convivencia entre las personas y entre el Estado y la ciudadanía. Unas condiciones que sirvan de plafón para el desarrollo integral de la persona humana y su familia. Es por ello que en la convivencia armónica y en clave de cooperación multilateral radica la condición más fuerte para el arraigo como calidad de vida y salud social.

Por esta razón, entendemos que la prevención de la conflictividad —basada en el conocimiento cabal de las obligaciones y derechos ciudadanos— y la prevención de las consecuencias graves ante los conflictos más habituales en la ciudadanía, mediante el alerta temprana y abordaje por intervención institucional cuando los conflictos se han desatado, son la plataforma básica para garantizar la armonía y la seguridad ciudadana.

Así, además de formar a la ciudadanía para la convivencia armónica, señalemos también la necesidad de la formación de abogados(as), operadores(as)

jurídicos(as) y mediadores(as) que se encuentren en el acervo cultural de las comunidades en que actúan. Solo así se evitará la imposición de soluciones jurídicas o mediadas que se distancien de la realidad concreta de los territorios, los valores o incluso las expectativas personales y sociales.

De este modo, entendemos que se marcan claramente los ejes fundamentales sobre los que se desarrolla la interacción social para garantizar algo más que el acceso a justicia: el buen vivir y el arraigo. ■



Bibliografía

Sobre acceso a la justicia

Barreras de acceso a la justicia. Sitio web. Disponible en <https://occa.cejamericas.org/que-observamos/barreras-de-acceso-a-la-justicia/>

Centros de Acceso a la Justicia en Argentina: impactos y oportunidades para reducir la brecha de acceso a la justicia. (2021). ACIJ, CELS, INECIP.

Sobre antropología y sociología jurídicas

Sarrabayrouse Oliveira, M. J. (1998). Violencia, cultura y relaciones de poder. Noticias De Antropología y Arqueología; Buenos Aires.

Sarrabayrouse Oliveira, M. J. (1999). Grupos, lealtades y prácticas. El caso de la justicia penal. *Revista de Sociología e Política*, Curitiba, pp. 81–104.

Sarrabayrouse Oliveira, M. J. (2015). Desnaturalizando categorías: independencia judicial y acceso a la justicia. Los avatares del proceso de Democratización de la Justicia en la Argentina. *Colombia Internacional*, N.º 84, Universidad de Los Andes, pp.139–159.

Sarrabayrouse Oliveira, M. J. (2019). Tramas locales de relación y burocracias judiciales: Análisis etnográfico de un juicio de lesa humanidad en una ciudad del nordeste argentino. *Revista de Antropología*. Vol. 62, pp. 252–274.

Zaikosky, D. (2013). ¿Qué cambió con la reforma de la ley 25087? Análisis de sentencias penales sobre delitos sexuales. *Revista Perspectiva de las Ciencias Económicas y Jurídicas*, Vol. 3, N.º 1, Santa Rosa: Ed. UNLPam.

Sobre constitucionalismo y neoconstitucionalismo

Goldenhörn, M. (2020). Los derechos de las mujeres trabajadoras en el contexto del neoliberalismo tardío. Aportes para una filosofía humanista del derecho del

trabajo. *Ab-REVISTA DE ABOGACÍA*, (6), 83-93. Disponible en: <https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/ab/article/view/704>

Zaffaroni, R. E. (2009). “Estudio sobre la Constitución de la Nación Argentina de 1949”. Artículo publicado en la edición especial en conmemoración por el aniversario 60.º de la promulgación de la Constitución de 1949, por la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.

Sobre mediación comunitaria

Velásquez-Cruz, L. C. (2019). “Mediación comunitaria al cumplimiento del acceso a la justicia como objetivo de desarrollo sostenible”. *Política, Globalidad y Ciudadanía*, vol. 5, núm. 10, pp. 134–145. Universidad Autónoma de Nuevo León.

Sistemas jurídicos indígenas

Carpi Martín, R. (2006). Los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas de Guatemala: una propuesta desde el positivismo de Hart. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*.

Sierra, M. T. (2005). Derecho indígena y acceso a la justicia en México: Perspectivas desde la interlegalidad. (El artículo desarrolla las ideas presentadas durante el Curso Taller sobre Ombudsman y acceso a la justicia de los pueblos indígenas, en San José, Costa Rica, del 17 al 19 de agosto del 2005).

Vázquez, Héctor (2020). Acerca del derecho consuetudinario indígena y de las reivindicaciones etnopolíticas. Mapuches y qom, *Papeles de Trabajo*, N.º 39. Centro de Estudios Interdisciplinarios en Etnolingüística y Antropología Socio-Cultural.

Proyectos legislativos

- Juzgados de Paz
- Suprema Corte
- Modernización juzgados de faltas

Poder Judicial desde las comunidades

Mariano Pinedo

Nació en Buenos Aires, el 31 de agosto de 1969. Se graduó de abogado en la Universidad Católica Argentina (UCA). Fue asesor de ADELCO (Acción del Consumidor) en temas referidos a servicios públicos y director de Asuntos Legales del Instituto Nacional de la Propiedad Industrial. Fue docente en la Diplomatura en Derecho de Propiedad Intelectual de la Escuela de Posgrado de la Universidad Siglo XXI (2007), profesor en la carrera de Ciencias Políticas y Gobierno en la UCES (2009-2010) y en la cátedra de Contratos de la UCA (2011). Actualmente, enseña Derecho Administrativo en la Universidad del Este. En lo político, fue subsecretario de Ejecución Operativa en la Secretaría de Integración Nacional de Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (2009-2012); secretario de Industrialización de la Ruralidad de la Municipalidad de San Antonio de Areco; concejal y presidente del bloque de concejales del FPV en San Antonio de Areco y diputado provincial por la provincia de Buenos Aires. Actualmente, es director ejecutivo de la Agencia de Asistencia Técnico-Legislativa del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires.

Analistas, consultores, dirigentes sociales y políticos llaman la atención en los últimos tiempos acerca de la calamitosa imagen de “la justicia” en la Argentina. Llamado de atención que, por cierto, tiene sustento en lo que ocurre efectivamente en el pueblo llano, quien percibe como ausente, lejano e ineficaz el ejercicio de la justicia en cuanto poder del Estado.

Si existen aún vestigios de justicia, esta se percibe entre ciudadanos y ciudadanas como operante a partir de distintos caminos organizativos sociales, pero no a partir del ejercicio de esa facultad por parte de la organización estatal. El tema, como puede verse, es de extrema gravedad.

Ese lugar común que nos lleva a llamar “justicia” al poder judicial o —lo que es peor— a los magistrados que lo integran trasladó el desprestigio de las personas que ocupan los cargos judiciales y de sus decisiones al concepto mismo de justicia, virtud fundamental para “vivir en la verdad con el prójimo” al decir de J. Pieper, con la cual “ni el lucero de la mañana ni el vespertino pueden serle comparados en belleza”, según la fuerte imagen estética del mismísimo Aristóteles.

Lo cierto es que la vida del ser humano es necesariamente en sociedad, constituyendo comunidades que, solo en cuanto se realizan como tales, permiten la realización personal de cada

una de las personas que las integran. Es así que la justicia se erige como la virtud que da forma, existencia y subsistencia al “nosotros” que ansiamos edificar para ser verdaderamente plenos como personas. No hay persona plena sin comunidad y esta es inconcebible sin estar atravesada e informada por la justicia. Es por ello que, desde tiempos inmemoriales, en todas las culturas, épocas y lugares en donde el ser humano se asentó como civilización o, dicho de otra forma, como organización social estable, se asignó autoridad a alguien para que garantizara la concreción de la justicia; para que intercediera y ajustara los comportamientos dando a cada uno lo suyo. Es cierto que la justicia como tal solo se perfecciona, si esto fuera posible entre los humanos, a partir del ejercicio del hábito justo entre las personas: es decir, el ejercicio de la virtud que lleva ese nombre. Pero, de todos modos, en toda sociedad siempre hizo falta una autoridad que la garantice, que la aplique y que

la imponga, si es necesario, con el uso de la fuerza.

Tan importante es la justicia para que exista comunidad y, a su vez, tan esencial es la presencia de vida en comunidad para que la persona humana sea plena y pueda cumplir sus aspiraciones que todas las culturas admiten y admitieron la posibilidad del uso de la violencia para que la justicia pueda imponerse por parte de la autoridad, coartando así la violencia como ejercicio anárquico o en poder del más fuerte respecto de los más débiles. En lo más profundo del concepto de justicia, no existe tal cosa, si se trata de una imposición de fuerza por parte de los más poderosos. Por naturaleza, la justicia contradice al poder. La realización de la justicia, como tal, no se concreta por la imposición de verdades de los más fuertes (social, económica, política, psicológica o físicamente). La justicia está llamada a equilibrar el poder o, dicho en concreto, a los poderosos. No hay asignación de “a cada uno lo suyo” si algunos logran acaparar en perjuicio de otros, ejerciendo violentamente su poder, ya sea por la fuerza, por la imposición o logrando producir procesos de debilitamiento de la conciencia de lo que les es propio a las mayorías (en este aspecto cumplen un rol determinante los medios de comunicación en estos días).

Parece contradictorio, entonces, que la autoridad institucional que en estos tiempos de república tiene la responsabilidad de ejercer la justicia se llame

a sí mismo “Poder Judicial”. Pero no lo es. Porque en la práctica —salvando el deseable cultivo de las virtudes (que siempre consolida por la positiva el cumplimiento de la justicia)—, para equilibrar al poder, hace falta inexorablemente otro poder. Es —digámoslo así y con las debidas dispensas— casi una cuestión de física.

Pues bien, ¿de qué se habla entonces cuando tantas veces se menciona la necesidad de reformar la justicia? ¿Es meramente una reforma administrativa, que tiene que ver con la disposición interna de algunas formas de organización, creación de tribunales o fórmulas que simulen equilibrio? ¿O, por el contrario, debemos enfocarnos en constituir un poder suficiente que esté en condiciones de imponer justicia, equilibrando la fuerza de quienes ostentan poder económico, social, mediático o de alguna otra fuente de poder real?

Si se trata de esto último, como es lo que creemos, debemos hacer algunas consideraciones previas, pero necesariamente vamos a concluir en que una reforma de la justicia, en estos términos, tiene que ver irremediablemente con la política. ¿En dónde radica el poder popular, el de los ciudadanos y ciudadanas que no ostentan poder económico, ni militar, ni mediático (aquellos que viven cotidianamente en los distintos territorios de nuestro país, como comunidades que intentan vivir su propia cultura), si no es en la posibilidad de construir

poder político? Entonces, ¿no será una trampa del poder hacernos creer que, o bien no debemos dar ninguna pelea (en pos de la paz social y la preservación de “las instituciones”), o bien debemos darla solo en el terreno de lo simbólico, sin acudir a las formas de ejercicio de poder que nos son propias como comunidad, esto es, la política? Si nos limitan la acción política, es una renuncia al ejercicio del poder popular y, si esto ocurre, no hay verdadero poder judicial. Lo que lleve tal nombre será siempre un brazo institucional del ya de por sí potente poder económico.

Veamos este enfoque entonces. Si queremos lograr la existencia de un auténtico “poder judicial”, motivado en la voluntad de ejercer la justicia a contrapelo de quienes, desde el “poder real”, procuran acapararlo todo (incluso la voluntad de los dominados), lo primero que tenemos que analizar es la fuente de ese poder. Un mero cambio de diseño institucional, ¿será capaz de alterar la fuente del poder? O, por el contrario, sea cual sea el “dibujo” con el cual se coloquen los distintos órganos judiciales, ¿seguirán existiendo los mismos hilos detrás de la marioneta? Este es el debate central de cualquier reforma de la justicia. Dotar a la justicia de poder y construir ese poder imbuido de justicia.

El mundo de hoy tiene particularidades que deben ser atendidas respecto de ese debate. Las vinculaciones del poder económico son cada vez más

del orden de lo transnacional y la acumulación de riqueza en el sistema financiero —sobre la base de esa libre circulación de bienes, servicios y dinero (en todas sus formas)— es avasallante respecto de todos y cada uno de los estados nacionales. Aun los más fuertes tiemblan en sus fundamentos políticos frente al poder de decisión de los centros financieros y el tremendo impacto que tienen en los territorios, tanto en lo social, como en lo económico y en lo ambiental. Tan fuerte es esa fuente de poder transnacional que los líderes mundiales y las organizaciones estatales deciden, en su inmensa mayoría, directamente allanarse a sus dictados. Puesta así en juego la decisión soberana de la política, todos los resortes de control interno se diluyen, y aún a mayor velocidad lo hace la autoridad política de los líderes.

En ese escenario, uno de los pocos líderes que aún conserva autoridad en su palabra, suscitando organizaciones en todo el mundo que se alimentan de su prédica social y siguen su método, es el papa Francisco. No resulta casual que el eje central de su mensaje sea la cultura del encuentro, de la solidaridad, de la gratuidad en las relaciones, como camino de consolidación de comunidades orgánicas que resistan a las imposiciones de la contra cultura (la del descarte) y que una vez afinadas en sus territorios, alimentadas de su cultura local, de los saberes populares, de los propios sabores y olores, del hacer propio, de sus propios modos de

trabajar y producir, fortalecen su decisión soberana como un verdadero poder irreductible.

El alimento del poder popular es la fuerza de las comunidades. Fuerza que la acción política debe saber canalizar a partir de los órganos adecuados. Y así, puestos en marcha, ejercerán el poder suficiente para instaurar la justicia. La justicia operará, pues se deduce de la voluntad de encuentro, de la necesidad de resolver las agendas concretas que surgen en las comunidades locales y de la esperanza de saber que es allí y solo allí en donde se realizará la felicidad. La necesidad y la esperanza son una fuerza popular. Ahora bien, para no ser bucólicos o soñadores, debe darse la acción organizativa que aporta la política para canalizar esa fuerza hacia objetivos comunes. Acción trabajosa, deslucida, que no es farandulesca ni recibe los aplausos de nadie. El poder judicial nuevo debe ser el producto de esa concepción que, además de una concepción, es una realidad que viven los pueblos, hoy y en cada lugar del mundo en donde no prime la lógica del descarte.

Es en función de ello que proponemos una justicia arraigada en las comunidades, cuyos órganos de aplicación resuelvan, de abajo hacia arriba, las injusticias concretas que vive cada hombre y mujer en sus pueblos. En toda comunidad hay conflictos. Tal cosa es imposible de evitar pues esa es la naturaleza del ser humano. Conflictos y violencia. Entre otras cosas, porque

hay búsqueda de una justicia que no está garantizada institucionalmente. Hay tensiones que se producen, también, aunque no exclusivamente, por la resistencia a no ser esquilado por los poderosos y su ansia de acaparar. La tarea de una nueva justicia es atravesar los conflictos hacia su resolución. No decretar su inexistencia o imponer un orden ficticio y agobiante cuyo único objetivo sea garantizar un *statu quo* injusto. La aplicación de la justicia se logra a partir de todos los resortes de organización comunitaria e institucional.

El primer eslabón es el funcionamiento de organizaciones de la comunidad, en donde la propia conversación y cultivo del encuentro y la amistad social, la misma actividad social, deportiva, productiva, realizada en comunidad, puede limar iniciales asperezas a partir del funcionamiento conducido de esas instituciones orgánicas. Luego de ello, es indispensable instaurar instancias de mediación y arbitraje con dispositivos locales, que pueden ser parte del gobierno local o con presencia y apoyo provincial. Los centros de acceso a la justicia, el apoyo de profesionales y el abordaje de conflictos desde distintas perspectivas y miradas son muy importantes. Seguidamente, también con fuerte presencia organizacional local, la resolución cercana e inmediata de los conflictos de vecindad, de familia, de orden civil, comercial o de consumidores va aco- tando fuertemente la conflictividad,

sin necesidad de que llegue al terreno de lo policial o penal. El uso de la fuerza por parte del Estado, tanto en la represión del delito como en la privación de la libertad, debe ser reservado a una cantidad ínfima de casos que no puedan ser resueltos por el resto del dispositivo de aplicación de justicia.

Una comunidad así organizada, así fortalecida, dispuesta a desplegar su cultura, su creatividad, su esfuerzo productivo y laboral —sabiendo que tendrá justa retribución por ello y que no se apoderará nadie de su aporte—, con instituciones de aplicación de justicia que reconozcan el conflicto, lo acepten y lo superen de manera cercana, rápida y controlable dentro de la misma comunidad será un verdadero poder judicial que se anteponga a la prepotencia de los poderosos que lo son por ejercer arbitrariamente la representación de un Estado desligado de su pueblo o por pertenecer a una casta económica, mediática y judicial que nada tiene que ver con la virtud ordenadora cuya belleza solo puede ser comparada con el lucero del alba. ■

Justicia de Paz. La descentralización inconclusa

Javier Pablo Heredia

Nació en Lezama, provincia de Buenos Aires, el 31 de agosto de 1977. Se graduó de abogado en la Universidad Nacional de La Plata. Desde el año 2013, ejerce funciones como Juez de Paz del partido de Daireaux y, desde el 2018, como juez de Paz subrogante del partido de General La Madrid. Es presidente del Foro de Jueces de Paz de la Provincia de Buenos Aires, representante del Departamento Judicial de Trenque Lauquen en el Consejo Consultivo de Violencia de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires y consejero del Consejo Directivo del Colegio de Magistrados y Funcionarios del Departamento Judicial de Trenque Lauquen. Es autor de varios artículos relacionados con la Justicia de Paz.

La Justicia de Paz de la Provincia de Buenos Aires tiene antecedentes y correlatos desde la época colonial. Recién en el mes de diciembre de 1978 se profesionaliza instaurándose lo que hoy conocemos como la Justicia de Paz letrada, mediante el Decreto Ley 9229 emitido por el entonces gobierno de facto.

Luego de ello, mediante el Decreto Ley 9682/81, se introdujeron algunas modificaciones al fuero, que ampliaron su competencia y profundizaron los requisitos para ser juez de Paz letrado.

El eje de la reforma consistió en dotar de carácter técnico a la figura del juez (ahora letrado, antes lego) y en la ampliación de su competencia en aras de garantizar la accesibilidad a la justicia por parte de los y las habitantes de cada localidad, sin que tuvieran que trasladar sus litigios o conflictos a las cabeceras departamentales, con todas las dificultades que ello implicaba.

En el año 1987, se sanciona la Ley 10571, que amplía aún más la competencia del fuero, sobre todo para aquellos juzgados que se encontraban alejados de las grandes urbes. Huelga recordar que hoy en día conviven dos tipos de Juzgados de Paz: los de competencia amplia y los de competencia restringida (Arts. 58 y 61 de la Ley 5827). Y por su parte se modificó el Art. 70 de la Ley 5827 estableciendo que los requisitos para ser juez de Paz eran los mismos que la Constitución provincial exigía

para los demás jueces de los otros fueros. (Actualmente para ser juez de primera instancia se requieren tres años de práctica en la profesión de abogado, seis años de ciudadanía en ejercicio y veinticinco años de edad). Finalmente, ello quedó plasmado en el Art. 173 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Con el correr del tiempo, se fueron ampliando aún más las competencias del fuero (Consumo, mediante la Ley 13133; Violencia familiar, mediante la Ley 12569).

Como se podrá apreciar, todas las modificaciones descriptas propiciaron, en general, la rejerarquización de la Justicia de Paz, con la idea de descentralizar el acceso a la justicia para la totalidad de los y las bonaerenses en el extenso territorio que abarca nuestra provincia.

Sin embargo, todas las reformas se concentraron exclusivamente en el ámbito jurisdiccional —en la calidad del juez o en la competencia mayor o menor del juzgado—, omitiendo

históricamente lo atinente al ministerio público, dejando inconclusa la real y verdadera descentralización del servicio de justicia pretendida.

Desde la profesionalización del fuero por parte del gobierno de facto, la democracia argentina mantiene una gran deuda con el fuero en tanto no se han registrado en los casi 39 años de vida democrática cambios o reformas que atiendan sustancialmente la real concreción de la presencia del Ministerio Público Púpilar y de la Defensa (asesores de incapaces y defensores de pobres y ausentes, conforme la organización dada al Ministerio Público por el Art. 189 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires).

Esta cuestión no menor ha resultado prácticamente invisibilizada para el legislador bonaerense y los distintos poderes ejecutivos que se sucedieron institucionalmente, lo que impactado en los sectores más vulnerables e hipervulnerables de nuestra provincia de Buenos Aires (niños, niñas, adolescentes, pobres, consumidores, mujeres víctimas de violencia, colectivos LGTB+, etc.).

El Ministerio Público fue reemplazado mediante un deficiente sistema *ad hoc* que no cumple en la actualidad con los mínimos estándares constitucionales y convencionales para los y las bonaerenses que deben acudir a dicho sistema. (Principio de especialidad, Art. 706 del CCyC, Ley 26061, Ley 26485, CEDAW, CDN, etc.; Art. 175 de la

Constitución de la Provincia de Buenos Aires).

La principal razón de la implementación de este sistema *ad hoc* fue económica, dada la gran inversión estructural que ello representaba para la provincia de Buenos Aires, ante un novel fuero que en principio no representaba un gran caudal de litigios.

En la actualidad, existen muchos juzgados de paz que superan estadísticamente de manera holgada la cantidad de causas que tramitan, por ejemplo, en los juzgados civiles y comerciales de las cabeceras del departamento judicial (Por ejemplo, el Departamento Judicial de Azul tiene un promedio de 485 causas para cada uno de los cuatro juzgados civiles y comerciales, en tanto que los dos Juzgados de Paz con menos litigiosidad son el de General La Madrid, con 415 causas, seguido de Tapalqué, con 477 causas, contra las 1740 causas ingresadas ante el Juzgado de Paz de Bolívar. Este último organismo recibe prácticamente la misma cantidad de causas anuales que los cuatro Juzgados civiles y comerciales).

Demográficamente el 47% de la población de la provincia de Buenos Aires reside en el ámbito jurisdiccional de la Justicia de Paz, siendo 109 los juzgados existentes sobre un total de 135 distritos que componen la geografía bonaerense.

El Art. 91 de la Ley 5827 (ley orgánica del Poder Judicial) establece que, cuando se requiera la intervención

del defensor de pobres y ausentes o del asesor de incapaces, el juez de Paz procederá a designar un abogado de la lista que al efecto confeccione el colegio de abogados del departamento judicial de que se trate, conformado por los abogados que voluntariamente se inscriban para desempeñar tales funciones.

La ley nada exige en cuanto a los requisitos que deben reunir los abogados que integran el listado (antigüedad en la matrícula, experiencia, especialización, etc.). En la práctica, los sectores más vulnerables de nuestra comunidad terminan siendo la gran sala de ensayos de los noveles abogados que se inician en su carrera, generando un preocupante doble estándar de intervención y asistencia para la ciudadanía bonaerense.

Los profesionales que resultan designados para estas tareas están sujetos a las responsabilidades inherentes a los cargos que desarrollan quedando bajo la superintendencia del procurador general de la Suprema Corte (Art. 93 de la Ley 5827); tarea jamás desempeñada por los distintos procuradores que se sucedieron en la vida institucional de la procuración desde la creación del sistema *ad hoc*.

No se han desarrollado desde la Procuración de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires capacitaciones atinentes al rol o función que deben desplegar los abogados que integran los listados. Mucho menos se

han elaborado formaciones en perspectiva de género y/o en el marco de la Ley Micaela.

Para ser asesor de Incapaces o defensor oficial dentro de la órbita del Ministerio Público, según el Art. 175 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, se debe proceder a su designación por el Poder Ejecutivo, de una terna vinculante propuesta por el Consejo de la Magistratura, con acuerdo del Senado otorgado en sesión pública. Deben reunir además los mismos requisitos que para ser juez de primera instancia (Art. 189 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires).

En tal sentido, la Constitución provincial dispuso que es función indelegable del Consejo de la Magistratura seleccionar a los y las postulantes —a jueces o al ministerio público— mediante procedimientos que garanticen la adecuada publicidad y criterios objetivos predeterminados de evaluación. Se privilegiará la solvencia moral, la idoneidad y el respeto por las instituciones democráticas y los derechos humanos.

A los requisitos antes enunciados se le agregó lo dispuesto por la Ley 11868 (según texto de la Ley 15058) que creó la Escuela Judicial, haciendo obligatorio el egreso de la misma como paso previo a aspirar a ocupar alguna de las vacantes en el Poder Judicial.

Sin embargo, hoy en día, para ser defensor o asesor de incapaces *ad hoc*,

basta con obtener la matrícula habilitante de abogado e inscribirse voluntariamente ante el Colegio de Abogados Departamental, se cuente o no con los requisitos constitucionales antes descriptos.

El doble estándar se produce entonces ante los asuntos que concurren en igual materia entre los jueces de Paz y los jueces de los distintos fueros, donde sí actúan o intervienen los defensores o asesores pertenecientes al Ministerio Público constitucionalmente elegidos.

Así, por ejemplo, ante un caso de cuidado personal de un menor de edad, o la necesidad de resolver su régimen de comunicación, la calidad y garantías de intervención de un ciudadano bonaerense van a depender de una situación geográfica: su domicilio.

Aquel que tenga la suerte de residir en la ciudad cabecera del Departamento Judicial accederá realmente a la figura del Ministerio Público designado mediante un procedimiento constitucional que garantiza su idoneidad para el cargo, en tanto que aquel que viva en una ciudad que cuente con un Juzgado de Paz se las tendrá que arreglar con el sistema *ad hoc*: la designación de un asesor de incapaces se realiza por sorteo, combinándose su situación geográfica con el azar del profesional que le toque.

Toda la actividad de sorteo, designación, comunicaciones, y la vinculación entre el justiciable y los defensores o

asesores *ad hoc* recae sobre los juzgados de Paz, en tanto no hay oficinas o dependencias abiertas al efecto para la atención al público, a diferencia de lo que ocurre con las asesorías de incapaces o defensorías instituidas al efecto. Básicamente, los justiciables no tienen un lugar de referencia adonde acudir, ni horarios de atención, ni canales de comunicación previos.

Por solo citar un ejemplo, el Juzgado de Paz de Daireaux, en el cual presto funciones, tiene inscriptos actualmente alrededor de 40 abogados comunicados por el Colegio de Abogados de Trenque Lauquen para cumplir el rol de defensores o asesores de incapaces. Aproximadamente el 50 % de ese listado está integrado por profesionales que no desarrollan su actividad profesional en el ámbito geográfico del distrito de Daireaux, dado que la interpretación normativa que se realiza del Art. 91 de la Ley 5827 para confeccionar ese listado admite a profesionales que se encuentren radicados en el Departamento Judicial de Trenque Lauquen (compuesto por 13 localidades). En consecuencia, a los vecinos del distrito del Daireaux les puede tocar por sorteo un profesional con domicilio a 180 kilómetros de la localidad, con los inconvenientes de accesibilidad que ello implica.

La persona en situación de vulnerabilidad no solo no tiene una dependencia en funcionamiento permanente que la pueda asistir en la defensa de sus intereses, sino que, además, con

conurrencia previa al juzgado de Paz, puede verse perjudicado aún más si le toca en suerte la designación de un profesional que se encuentre a cientos de kilómetros de nuestra localidad.

El sistema *ad hoc* no es gratuito para la provincia de Buenos Aires, puesto que la intervención de estos profesionales es remunerada mediante una retribución a cargo del Poder Judicial.

Resulta de público y notorio conocimiento el crecimiento de los índices de pobreza en nuestra sociedad, lo que impacta en forma directa sobre el sistema *ad hoc*, ya que la inmensa mayoría de los asuntos de familia que se atienden ante la Justicia de Paz conllevan la necesidad de designar un defensor de pobres, dada la imposibilidad real de muchas personas de contar con los recursos económicos para poder contratar un abogado particular.

Esto ha elevado considerablemente los recursos económicos que destina la provincia de Buenos Aires para abastecer esta ausencia institucional del Ministerio Público en la esfera de la Justicia de Paz. En muchos lugares de la provincia de Buenos Aires, con esos fondos podrían instalarse las defensorías o asesorías de incapaces que tanta falta hacen (por ejemplo, en San Pedro, Coronel Rosales, Bolívar, 9 de Julio, etc., por citar solo algunos distritos). Por lo tanto, no se necesitarían grandes erogaciones de dinero para avanzar con una verdadera descentralización que satisfaga los estándares

convencionales y constitucionales requeridos para que el Ministerio Público esté presente en todos los Juzgados de Paz de la provincia de Buenos Aires.

El acceso a la jurisdicción no solo tiene que verse desde el punto de vista del organismo jurisdiccional (juzgado), sino también desde el acceso a los demás organismos públicos que intervienen como esenciales auxiliares de la justicia para el desarrollo de un debido proceso (Art. 18 de la Constitución nacional), con la debida garantía de una real defensa en juicio. Todos los bonaerenses deberíamos contar con las mismas garantías y calidad institucional.

Sostener el sistema actual claramente apunta a la desigualdad, la discriminación y la inaccesibilidad por cuestiones geográficas, lo que impacta de lleno en los sectores más vulnerables de nuestra comunidad.

A modo de conclusión

El sistema *ad hoc* de la provincia de Buenos Aires no puede seguir sosteniéndose institucionalmente y demanda un urgente abordaje por parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

No hay proyecto real de una verdadera descentralización de la justicia si no se atiende la imperiosa necesidad de crear las dependencias que hacen falta para garantizar la presencia del Ministerio Público en todos los distritos de la provincia de Buenos Aires en que funcione un Juzgado de Paz.

Sin lugar a dudas, se puede polemizar sobre la actual competencia de la Justicia de Paz, su eventual ampliación o su necesaria reducción. Lo que no admite discusión es que pueda seguir operando la Justicia de Paz en estas condiciones, con la competencia actual, sin la presencia real del Ministerio Público. Casi la mitad de la provincia de Buenos Aires padece esta carencia. Las condiciones históricas que, en su momento, justificaron la implementación de un sistema alternativo han claramente desaparecido.

El propio artículo 91 de la Ley 5827 en su párrafo final establece que el Poder Ejecutivo podrá crear defensorías o asesorías oficiales o el cargo necesario para desempeñar ambas funciones en aquellos partidos o agrupamientos de partidos que, de acuerdo con el índice de litigiosidad, el número de designaciones de letrados para el cumplimiento de dichas funciones y el gasto que estos representen para el Poder Judicial, lo hagan aconsejable siempre que así lo solicite la Suprema Corte de Justicia con previa conformidad de ambas cámaras de la Legislatura.

Los bonaerenses tenemos derecho al acceso a la justicia en condiciones de igualdad (Art. 16 de la Constitución nacional), en lugar de este doble estándar de calidad institucional, inconstitucional e inconveniente.

Desde el Foro de Jueces de Paz venimos pregonando desde hace años la

necesidad de abordar esta cuestión en todos los ámbitos a los cuales se nos ha convocado. ■



“No hay proyecto real de una verdadera descentralización de la justicia si no se atiende la imperiosa necesidad de crear las dependencias que hacen falta para garantizar la presencia del Ministerio Público en todos los distritos de la provincia de Buenos Aires en que funcione un Juzgado de Paz”.

Javier Pablo Heredia

Derechos de los consumidores con perspectiva de arraigo

Javier Hernán Wajntraub

Nació en la Ciudad de Buenos Aires, 19 de septiembre de 1970. Es abogado, egresado de la Universidad de Buenos Aires (UBA), cursó estudios de posgrado en la UBA y en la Universidad de Salamanca (España). Completó ThePowerMBA (The Power Business School). Entre otras funciones, fue director nacional de Modernización Judicial en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, integrante de la Comisión Redactora del Proyecto de Código de Defensa del Consumidor, presidente de la Comisión Redactora del Código de Procedimientos, Fuero del Consumo; director del Programa Internacional de Gestión de Agencias de Gobierno de Protección del Consumidor (CECON/UNS con auspicio de UNCTAD-UN y OEA), asesor legal de la Superintendencia de Seguros de la Nación y coordinador del Proyecto de Modernización de las Justicias Provinciales del Banco Mundial. Actualmente, es codirector académico del Curso Superior en Derecho de Consumo en la Unión Europea y Latinoamérica (Facultad de Derecho, Universidad de Granada), director de la Diplomatura Superior Universitaria en Derecho del Consumidor de la UNS-CECON, director del curso de posgrado en Derecho de los Consumidores (UBA), profesor de Derecho del Consumidor (UP), profesor en la Especialización en Derecho de Daños y del posgrado de Derecho Ambiental de la UBA. Dirige el suplemento "Gestión Judicial" del diario *La Ley* (Thomson Reuters) y es autor y coautor de más de veinte libros y de decenas de artículos de doctrina y comentarios jurisprudenciales.

El régimen normativo que protege al consumidor constituye un estatuto jurídico integrado por la regulación constitucional incorporada en nuestro país en 1994, junto con el Código Civil y Comercial de la Nación, la Ley de Defensa del Consumidor y todas aquellas normas (nacionales, provinciales o locales) compatibles con los vínculos entre consumidores y proveedores.

La obligatoriedad de integrar todas las normas que puedan resultar aplicables a las relaciones de consumo expresa la clara intención de que la ciudadanía cuente con una cobertura amplia y completa al momento de consumir bienes y/o servicios, habilitando la posibilidad de tomar preceptos de cualquier fuente para cubrir situaciones no contempladas en la regulación específica, o bien para otorgar una respuesta más favorable para el consumidor. Esto trae como consecuencia la posibilidad de apelar a cualquiera de las normas y principios del derecho privado patrimonial que sean aplicables a dichos vínculos jurídicos, lo cual deja en evidencia la finalidad que persigue el sistema tuitivo de crear una cobertura amplia y completa.

Por su parte, la calificación adecuada del sistema de fuentes que da lugar al derecho del consumidor, así como la determinación de la estructura lógica de sus normas, resultan

fundamentales para delimitar los contornos de este sistema protectorio, sin menoscabar la consideración de la necesaria libre competencia, a lo que cabe añadir el correcto desenvolvimiento de las economías nacionales sobre la base de mercados libres, competitivos y abiertos.

Todo ello debe ser considerado sin soslayar el rol fundamental y permanente que debe tener el Estado, tanto nacional como provincial y municipal —cada uno en el marco de sus competencias—, en cuanto garante de las condiciones de competencia justa y equitativa, interviniendo en los supuestos en los que los actores participantes no cumplieran con las reglas que imponen las normas regulatorias.

Pero debemos poner de manifiesto que el rol del Estado en la aplicación de políticas y en calidad de garante del pleno ejercicio de los derechos de los ciudadanos en general —y en este caso particular, en cuanto consumidores— no puede ser desplegado

de manera eficaz si no es con la concurrencia y el fortalecimiento de los gobiernos locales, que en los modernos sistemas democráticos funcionan como el ámbito más próximo a la ciudadanía, desempeñando un papel central en el desarrollo armónico, tanto económico como social.

La provincia de Buenos Aires cuenta en su Código de Implementación de los Derechos de los Consumidores y Usuarios (Ley 13133) con una herramienta relevante pero no suficiente, ya que la resolución de los conflictos de consumo debe ser entendida como una problemática propia del acceso a la justicia, lo que involucra no solo herramientas administrativas y jurisdicciones apropiadas, sino también que estas se encuentren al alcance de la ciudadanía, ya que de nada sirve contar con mecanismos eficaces si quienes deben activarlos sufren limitaciones prácticas para hacerlo.

En el plano administrativo, los municipios bonaerenses cuentan con facultades para ejercer el poder de policía de consumo a través de las denominadas Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMIC), en donde pueden apreciarse importantes experiencias de gestión en el territorio, lo que ha posibilitado no solo resolver situaciones en el ámbito propio de desenvolvimiento del ciudadano, sino además construir un verdadero fortalecimiento del poder público, fundamentalmente por su capacidad de intervenir para resolver problemas

concretos. Además, en esta temática, si bien las situaciones suelen involucrar escaso volumen económico, manifiestan un enorme contenido simbólico por tratarse de conflictos en los que se plantean situaciones en las que se suele encontrar en juego la dignidad de las personas.

De todas formas, restan cumplirse enormes desafíos vinculados a fortalecer las herramientas de estas instancias locales, además de activar con fuerza su funcionamiento en muchos rincones del ámbito bonaerense.

En el plano jurisdiccional, encontramos los mayores desafíos pendientes, ya que la imposibilidad de alcanzar acuerdos con los proveedores en el ámbito administrativo suele derivar para el ciudadano en una suerte de limbo en el que probablemente deberá desistir de su pretensión. Es de toda obviedad que ello no puede tolerarse, ya que es un deber inalienable del Estado proveer recursos concretos para satisfacer respuestas frente a un reclamo de justicia; no respuestas formales sino concretas y realistas.

Para posibilitar la satisfacción de la demanda de justicia ciudadana, debemos considerar que las soluciones se encuentren a mano del consumidor, en clara perspectiva de arraigo, no solo incorporando los recursos tecnológicos modernos disponibles, e impensados poco tiempo atrás, sino materializando la idea de que el acceso al tribunal no puede determinarse

en función de lugar de habitación o trabajo del justiciable, para lo que el sistema debe operar en cada territorio. Ello es absolutamente posible con iniciativas como la de fortalecer el rol de la Justicia de Paz letrada, tal como expresa la iniciativa parlamentaria presentada por el senador Francisco Durañona.

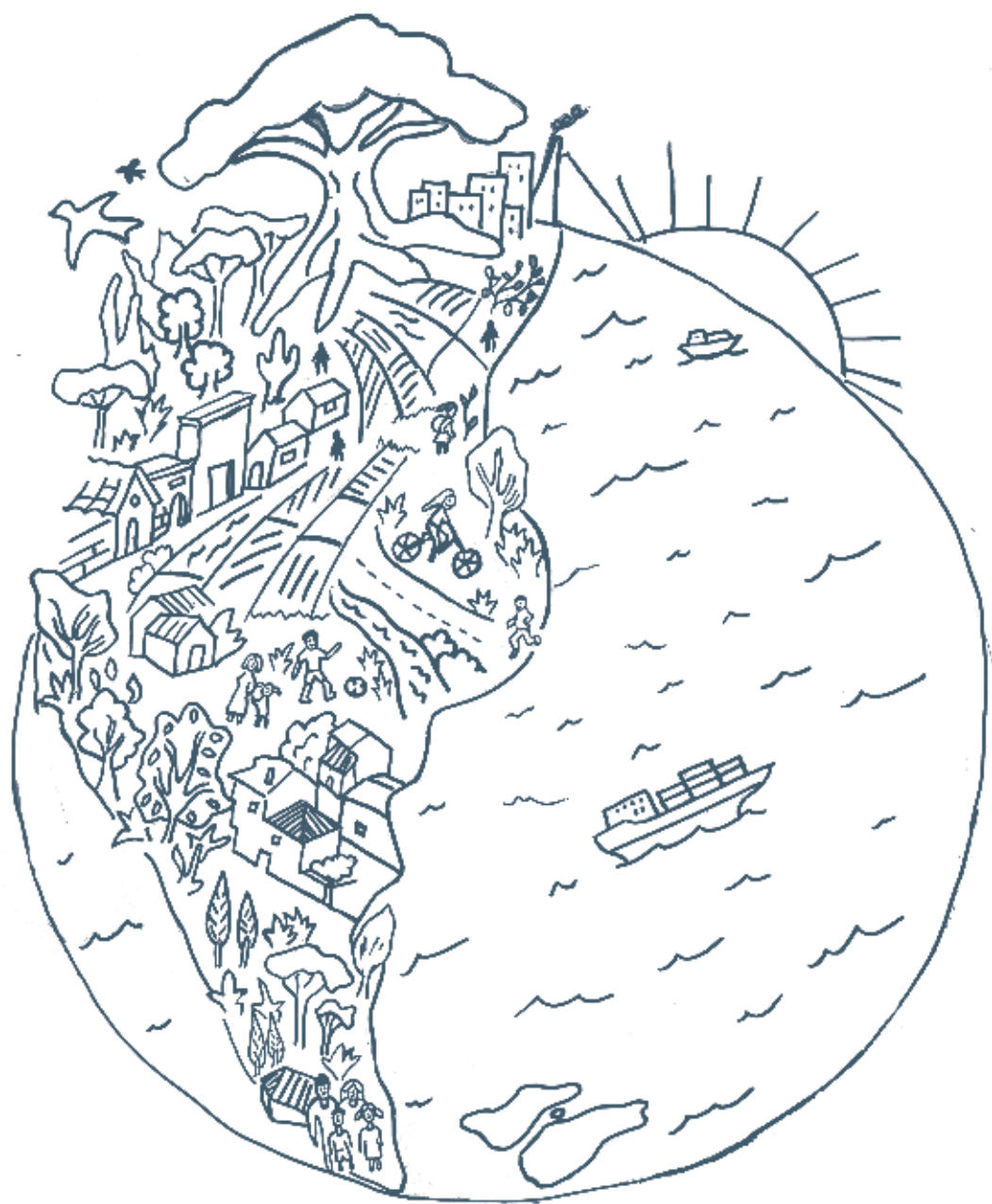
El derecho del consumidor cuenta con una regulación de avanzada, siempre mejorable, cuyo correlato con los mecanismos concretos para la resolución de conflictos determina una clara falencia que debe corregirse. Para ello, es fundamental entender que esas herramientas solo podrán ser eficaces en la medida en que sean accesibles a quienes deben ser los beneficiarios del sistema, es decir, los ciudadanos y las ciudadanas, que deben poder encontrarlas en el sitio en el que transitan sus vidas. Ese es el desafío. ■



4.

Mujeres, género y arraigo

- **Patricia Rosemberg**
- **Ana Laura Fuentes**



Revertir las desigualdades para erradicar la violencia de género

Patricia Rosemberg

Es médica generalista. Hizo su residencia en Moreno, provincia de Buenos Aires, donde vive actualmente. Realizó la Maestría en Gestión, Epidemiología y Políticas de Salud en la Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Es doctoranda en Salud Colectiva; su tesis se especializa en partos, nacimientos, institucionalización y poder. Trabajó en Moreno durante muchos años, tanto como médica de APS, directora de Salud Perinatal y secretaria de Salud del Municipio de Moreno. Fue parte de un colectivo que soñó, gestó e impulsó la creación de un hospital que garantizara derechos. De ahí que, entre 2012 y 2017, fue la directora ejecutiva de la Maternidad Estela de Carlotto. Ha militado social, académica y políticamente por el parto respetado, los derechos sexuales y la equidad de género, incluyendo la erradicación de las violencias y las desigualdades. Desde esos lineamientos, trabajó en el Municipio de San Antonio de Areco como directora de Salud Perinatal y Niñez en el año 2017. También trabajó como asesora para UNICEF, UNFPA y el Ministerio de Salud de la Nación. Actualmente, es docente investigadora ISCo-UNLa, docente en la Universidad Nacional de Moreno y directora de la Especialización en Gestión en Salud en la UNLa.

¿Qué es la perspectiva de género? Los cambios sociales y la búsqueda de la desnaturalización del patriarcado reflejados en los movimientos de mujeres, así como los de minorías y disidencias sexuales, han logrado visibilizar cuestiones que eran impensables o que permanecían ocultas pocos años atrás.

Eso ha permitido conquistar derechos en el plano legal y comenzar a transformar representaciones sociales arraigadas, así como interrogar verdades establecidas en torno al género y la sexualidad y, más en general, la conformación de las identidades y las relaciones interpersonales. La relevancia de la incorporación de la perspectiva de género se hace cada vez más evidente en todos los ámbitos.

Los cambios en los roles, en los ideales de las feminidades y masculinidades y las transformaciones en las relaciones de poder entre los géneros; la visibilización de la diversidad sexual y de género, así como las prácticas sexuales y las formas de conformación de identidades que trascienden el binarismo son algunas de las transformaciones en curso que hacen imperiosa la inclusión de la perspectiva de género y las diversidades en nuestra vida cotidiana.

Las relaciones de poder entre los géneros, que construye y condiciona desigualdades en la vida cotidiana, ocurren en todos los territorios, en

los lugares donde vivimos, trabajamos, criamos, cuidamos, estudiamos y construimos.

Estos vínculos, que construyen desigualdades, asimetrías y subalternidades (a la vez que son construidas por ellos), pueden deconstruirse para reconstruirse en equidades. Estas violencias se anclan en un sistema de valores y creencias en el que las mujeres, las lesbianas, las travestis y las trans tienen una posición subalterna.

El movimiento feminista en nuestro país tuvo un salto colectivo con el movimiento “Ni una menos”. Este movimiento no solamente tomó las calles de “las grandes ciudades”, sino que entró en los barrios, en los pueblos, en las casas, en las escuelas y comenzó a plantear el problema de la violencia contra las mujeres —y por motivos de género— contra distintas personas. Una violencia que, hasta ese momento, parecía restringida a un padecer privado e individual.

Una vez que vemos las desigualdades por motivos de género expresadas

mediante violencias explícitas, como asesinatos, agresiones físicas, violaciones, abusos sexuales, amenazas, gritos, insultos y otras formas de violencia que permanecían invisibles, como las humillaciones, la desvalorización, el desprecio, el chantaje emocional, el control, apoyados en otras expresiones violentas como el humor, el lenguaje y las publicidades sexistas, cuando las vemos, el único camino posible para erradicar esas violencias es construir una sociedad que termine con las desigualdades por motivos de género.

Para terminar con estas desigualdades necesitamos revertir sus causas:

- De tipo socioeconómico: falta de autonomía o independencia económica determinada por el desigual reparto de las tareas de cuidados y el acceso diferencial a la educación, el empleo y la salud.
- De tipo político: principalmente la ausencia de mujeres y personas LGTBIQ+ en los espacios de tomas de decisiones.
- De tipo jurídico: falta de acceso a la justicia.
- De tipo ambiental y geográfico: factores que determinan accesos diferenciales a los recursos.
- De tipo institucional: factores vinculados con el diseño de las estructuras y las dinámicas de actuaciones del Estado sin perspectiva de género.
- De tipo cultural y social: procesos

de socialización y aprendizaje en la familia, escuela y medios de comunicación de roles de género estereotipados y representaciones discriminatorias en términos de género, tanto en la esfera privada como en la pública.

Construir una sociedad que revierta estas desigualdades requiere de un trabajo intersectorial desde los Estados, los Gobiernos y la sociedad. Necesitamos transformar de abajo para arriba, de arriba para abajo, mirando a nuestros costados, anclándonos en nuestros territorios. Nuestros territorios son concretos: las personas padecemos y ejercemos violencia en los lugares donde habitamos, vivimos y nos relacionamos.

Cuando hablamos de género y arraigo tenemos la convicción y la necesidad de transformar nuestras relaciones sociales en nuestros territorios. Son imperiosas políticas concretas que garanticen el acceso a toda la ciudadanía. Y necesitamos, además, relaciones cotidianas que nos sostengan en una comunidad donde la violencia se desnaturalice y se erradique.

Nuestras comunidades necesitan arraigarse en construcciones vinculares sanas, libres, sin presiones que nos obligan a responder a mandatos que nos condicionan; vínculos que nos permitan un vivir cotidiano donde re-pactemos las tareas de cuidado, construyamos nuevas relaciones laborales, educativas y comunitarias.

Necesitamos deconstruirnos y reconstruirnos colectiva y comunitariamente; necesitamos construir una comunidad con mujeres, personas LGTBQ+, hombres, personas adultas, niñeces, adolescencias, en todos los órdenes posibles, en donde lo que prime es una vida libre de violencias y llena de justicia social. ■



Políticas de género ancladas en el territorio

Ana Laura Fuentes

Arraigo quiere decir un reverbero, una posibilidad de expresar nuestra creatividad. Arraigo no debe ser solamente el severo sino del destino; debe ser la oportunidad para que las mujeres se encuentren en expresiones de creatividad, de autonomía, para que efectivamente sean Arraigo quiere decir un reverbero, una posibilidad de expresar nuestra creatividad. Arraigo no debe ser solamente el severo sino del destino; debe ser la oportunidad para que las mujeres se encuentren en expresiones de creatividad, de autonomía, para que efectivamente sean más solicitadas a expresarse en actividades vinculadas con una mejor adecuación y articulación de sus subjetividades.

Dora Barrancos, *Arraigadas*, 2022.

Nació y se crió en Haedo y actualmente vive en San Antonio de Areco, provincia de Buenos Aires. Es comunicadora, madre y militante de los derechos de las mujeres y las diversidades. Se graduó de licenciada en Ciencias de la Comunicación, con orientación Políticas y Planificación de la Comunicación, en la Universidad de Buenos Aires. Fue secretaria de Comunicación, Transparencia, Nuevas Tecnologías y Educación del Municipio de San Antonio de Areco (2014–2018). En la actualidad, está a cargo de la Secretaría de Relaciones Institucionales de la Universidad Nacional de San Antonio de Areco (UNSAa). En 2020, coordinó el conversatorio Mujeres, Género y Arraigo de la UNSAa, la cátedra libre Alimentos, Soberanía Alimentaria y Arraigo en los Territorios y la cátedra libre Arraigo como Política de Desarrollo. Desde el 2019, ejerce funciones como concejal y es capacitadora en Ley Micaela (certificada por el Ministerio de las mujeres de la PBA). En el marco del trabajo territorial, lleva adelante la comunidad Florecer de acompañamiento a mujeres para un parto respetado y preside la asociación civil Arraigadas. En 2022, compiló la publicación *Arraigadas: pensar las políticas de género desde las raíces*, que reúne las reflexiones del primer conversatorio sobre Mujeres, Género y Arraigo de la UNSAa.

Decía Frei Betto que hay que pensar desde donde se pisa. Esta frase del escritor brasileño tiene absoluto sentido en esta publicación; lo han visto, seguramente, en las múltiples posiciones de las diferentes personas que me anteceden o suceden en este libro, y lo verán en todos los debates sobre el arraigo.

Parece una obviedad, pero, sin embargo, rara vez es tratada en profundidad desde los gobiernos nacionales. ¿Dónde transcurre la vida de las personas? ¿Dónde se desarrollan? ¿Dónde viven?

Si te pregunto ¿de dónde sos?, seguramente tu respuesta sea tu barrio, tu zona, tu ciudad, tu pueblo. Ese sentido de pertenencia no es azaroso: es una construcción cultural y social, y también una determinación de nuestra era, la era de las ciudades. Vivimos en territorios y es allí donde buscamos las soluciones a nuestros problemas y transitamos nuestro desarrollo personal y como comunidad.

Son los territorios, los municipios, el primer mostrador donde las ciudadanas y los ciudadanos buscan la solución a sus problemas. Es en los pueblos y ciudades desde donde se dan respuestas y también desde donde se ignoran las realidades más dolorosas o se eluden las planificaciones necesarias para vivir mejor. Podemos pensarnos como seres globalizados, pero habitamos en un territorio concreto.

Y allí donde habitamos, transitamos también desigualdades, atravesamos conflictos y queremos que sean solucionados.

El territorio requiere ser considerado también como “un factor de incidencia en las desigualdades sociales, porque tiene un peso determinante sobre la magnitud y reproducción de estas en distintos ámbitos del desarrollo social” (CEPAL, 2016a). Es precisamente en el territorio donde se cristalizan, conectan y entrecruzan las desigualdades sociales y de género, y el escenario donde ocurre la reproducción intergeneracional de la pobreza (CEPAL, 2016b).

Me detengo en las temáticas de género, en las diversidades. La mirada desde la perspectiva de género es —debe ser— transversal a todas las áreas que hacen al funcionamiento de una sociedad para erradicar definitivamente las violencias por razones de género y construir sociedades más igualitarias y justas, con acceso al hábitat, a la justicia, a la salud, al trabajo, a la educación. Las dimensiones económicas,

políticas y culturales son estructurantes de la vida social y deben orientarse hacia la distribución del poder y al reconocimiento de las diversidades y particularidades de la comunidad a través de políticas públicas multidimensionales e integrales.

Destaco especialmente una causa de base para entender cómo se profundizan las desigualdades y agrandan la brecha entre hombres y mujeres: la que tiene que ver con la economía del cuidado. Las tareas de cuidado, aquellas que llevan a cabo las personas por fuera de su trabajo remunerado y que tienen que ver con el cuidado de la casa, las infancias y las personas mayores, recaen, en un 90 %, en las mujeres. Las mujeres realizan el 75,7 % del trabajo de cuidados no remunerado en Argentina. La crisis recae sobre las espaldas de mujeres y diversidades que son las más desfavorecidas por el mercado laboral.

Para poder saldar las brechas de desigualdad tenemos que mirarlo todo desde el prisma de la perspectiva de género. Pero en estas líneas también quiero proponerles otro prisma, el del arraigo: mirar desde donde se pisa. Quiero detenerme en la diferencia de abordaje, en las diversas tramas de violencia, en las escalas; quiero pensar, desde el arraigo, la violencia.

Aquí es donde entra el factor de la escala, de la mirada local, porque todas las violencias son igualmente atroces, pero absolutamente distintas en su

forma de manifestarse, y en la modalidad en que se da respuesta desde los diferentes Estados y las diversas sociedades.

En los pueblos y ciudades del interior, a los indicadores de violencia anteriormente mencionados se le suma el indicador de falta de acceso a la justicia y los patrones culturales de sociedades más conservadoras. Es necesario contemplar factores como las distancias para acceder a una institución del Poder Judicial, la problemática de la revictimización que se produce en pueblos y ciudades pequeñas, donde denunciante y denunciado circulan por los mismos ámbitos reducidos, el conflicto del acceso al trabajo, a la educación superior conjugada con las tareas del cuidado, y el padecimiento del desarraigo.

Basta con acceder a datos estadísticos oficiales de un distrito de menos de 30 000 habitantes, ubicado a 110 km de la capital federal. Si recabamos datos, vamos a encontrarnos con esta realidad. (Ver recuadro Hábitat).

La perspectiva del arraigo nos invita a reflexionar sobre los diferentes tipos de violencias ancladas en los diversos y heterogéneos territorios. Porque no es lo mismo. No es lo mismo, ni es posible acceder a las mismas soluciones a las que puede accederse en una gran ciudad, para una persona que debe hacer una denuncia por violencia en una ciudad del interior, donde hay menor acceso a la justicia y las distancias son

grandes, donde prácticamente no hay transporte público que conecte los pueblos, donde todos se conocen y hasta es difícil obtener representación de un abogado o el acompañamiento de un terapeuta; no es lo mismo ser lesbiana en el anonimato de una gran ciudad que atravesar la homosexualidad en un pueblo conservador del interior.

En las ciudades del interior, la naturalización de las relaciones de desigualdad entre hombre y mujer y el machismo son moneda corriente; más aún, la invisibilización de las diversidades.

La vida social aún se encuentra atravesada en las enraizadas redes de una sociedad construida bajo parámetros patriarcales, misóginos, machistas y conservadores, tanto para las mujeres como para los hombres.

Mientras vemos cómo el feminismo avanza con espíritu transformador, transgresor y revolucionario en todo el mundo y observamos cómo las manifestaciones masivas en las grandes urbes crecen y se potencian, la lucha en los pueblos y ciudades más pequeños y más alejados de los centros urbanos se desarrolla con otros ritmos, desde diferentes aglomeraciones, con otras metodologías de participación y acción, en la gran mayoría de los casos.

Así como difieren las oportunidades de estudiar, de trabajar o desarrollarse entre pueblos y ciudades, también atraviesan divergencias las

matrices de acceso a la justicia, los formatos de abordaje de las violencias y las herramientas para combatir las desigualdades.

Importar conceptos y desembarcar con programas no ha sido una fórmula exitosa para lograr transformaciones de fondo. Para que haya un cambio de conciencia debe haber un profundo trabajo cultural y, en este punto, es vital que hablemos el mismo idioma (en términos de idiosincrasia y conocimiento de lo local); es fundamental que entendamos y compartamos códigos; es prioritario que sepamos cuál es el punto de partida para reeducarnos y deconstruirnos.

Lo que necesitamos es construir nuevos sentidos para cambiar las realidades con nuevos y más cercanos métodos. Para eso es necesario pensar desde el arraigo. ¿Por qué pensar desde el arraigo? ¿Por qué transformar desde el arraigo?

Lo que me gustaría compartir con ustedes es una visión del desarrollo local, regional y nacional que nos impacta como colectivo. La concentración poblacional (que es un problema mundial) y la despoblación de las ciudades del interior la padecemos mucho más las mujeres. Somos nosotras quienes tenemos más dificultades para conseguir empleo y atravesamos mayores conflictos a la hora de armar una red de contención en relación con las tareas de nuestros hogares, dependiendo mucho más de los ingresos

económicos. Y somos nosotras las que cobramos salarios más bajos, accedemos menos a la vivienda, a los puestos más altos en las compañías y estamentos gubernamentales. Somos nosotras las que nos encontramos en situaciones más vulnerables a la hora de movernos en las ciudades y padecemos más la violencia, porque la violencia es machista. Y también somos nosotras las que, en épocas de crisis, ponemos mucho más el cuerpo para parar la olla, para acceder a la educación, a la buena alimentación, para sostener.

El flagelo de la migración tiene su contrapeso en el arraigo. Cuando las personas se arraigan, porque pueden habitar en ciudades con más y mejores servicios, con acceso a la educación, al empleo digno, a la vivienda propia, esas personas empiezan a disfrutar de plenos derechos sin la obligatoriedad de migrar.

Estadísticamente, somos más las mujeres las que demandamos acceso a estos derechos que los hombres. Nos cuesta más conseguir un trabajo digno, nos cuesta más estudiar y combinar horarios para compatibilizar el estudio con las tareas de cuidado; nos cuesta más acceder a una vivienda propia. Y en los pueblos del interior, de tradiciones conservadoras y absolutamente patriarcales, el trabajo es doble.

Además, la dinámica en que se ha ido desarrollando la conectividad y las instituciones es esencialmente patriarcal. Para acceder a la justicia, por

mencionar un ejemplo, una mujer de San Antonio de Areco está obligada a viajar 50 km hasta la fiscalía más cercana para hacer una denuncia o seguir su caso por violencia de género. Y prefiero no entrar en detalle sobre los tiempos de la justicia: siempre largos, siempre injustos.

En las ciudades y pueblos del interior vivimos una deconstrucción lenta, muchas veces en el marco del horror de saber que, de cada diez mujeres, seis sufrieron violencia de género en algún momento de su vida y cuatro o más sufrieron abusos. La mujer del interior padece el patriarcado por falta de un contexto que la contenga, de redes de contención y de información sobre sus derechos, de políticas públicas aplicadas en el territorio con el propósito de que se la respete. La titularidad de la tierra, el desarraigo para parir, las distancias para denunciar. Todo nos cuesta mucho más.

Pero eso se puede transformar. Pueden generarse políticas de arraigo que tengan como principal destinataria de las transformaciones y conquista de derechos a las mujeres. Para ello, tenemos que ponernos en clave siglo XXI y trabajar para generar y gestionar las políticas desde los gobiernos locales, con conocimiento de ese primer mostrador para la comunidad que es el municipio, y con esa gran capacidad de impacto directo en la vida de las personas que tenemos desde la política de cercanía.

La activa movilización política del movimiento feminista ha sabido barrerlo todo, increpar, indagar, exigir definiciones y exigir, sobre todo, nuevas educaciones. Eso nos toca, nos llega, se replica.

Necesitamos imperiosamente que se active un cambio cultural y social de abajo hacia arriba; un cambio que empiece en cada uno de los 2306 municipios del país, con las provincias y el Estado nacional en consonancia, escuchando primero lo que pasa en cada pueblo y ciudad y diagramando desde allí la construcción y ejecución de las políticas públicas. Necesitamos Estados provinciales y nacionales que nos asistan, nos acompañen y, sobre todo, que caminen con nosotras para trabajar en la escucha y en la construcción de una estrategia conjunta, porque, como dice Aníbal Ford, “El mapa no es el territorio”.

Queremos una red de políticas públicas que nos contenga para realizarnos; queremos decisores y decisoras con los pies en el barro y la mirada desde cada manzana y desde cada comunidad; queremos comunidades que nos cuiden, que se reeduquen y, sobre todo, que no nos maten. ■

Referencias bibliográficas

CEPAL (2016a). Panorama social de América Latina 2015. Documento informativo, Santiago, Chile.

CEPAL. (2016b). La matriz de la desigualdad social en América Latina, Santiago, Chile.

Datos obtenidos del informe de cierre de gestión del Municipio de San Antonio de Areco en 2015

Hábitat

- Según datos de la Agencia Municipal de Hábitat de San Antonio de Areco, **7 mujeres por cada 3 varones** se acercan en búsqueda de soluciones habitacionales.
- También es mayor la afluencia de mujeres en relación con los hombres en la bolsa de trabajo o en el uso de las instalaciones de salud.

Violencia

- La violencia de género ha sido en los últimos años el principal motivo de denuncia en sede policial en San Antonio de Areco. Casi el **70%** de las presentaciones en comisarías fueron por delitos de violencia familiar y de género. En una ciudad como San Antonio de Areco, la inseguridad es la violencia de género.
- Los importantes niveles de denuncias sobre violencia de género motivaron la creación de la **Comisaría de la Mujer y la Familia** en 2018.
- En 2018 también se puso en marcha el **Consejo Local de las Mujeres**, creado por la Ordenanza 3961, aprobada por el Concejo Deliberante y promulgada por el intendente en 2015.

Políticas de género y salud sexual y reproductiva

- Programa **Florecer de Parto Respetado**: acondicionamiento de la sala de partos del hospital municipal Emilio Zerboni para garantizar la comodidad de las mujeres que dan a luz allí (y también allí, el único gran efector de salud de la localidad, se realizó el primer parto respetado por cesárea).
- Capacitaciones sobre **lactancia** con la colaboración de la ACADP (Asociación Argentina de Puericultura). Se realizaron talleres gratuitos de preparación para la maternidad y paternidad.
- Campañas sobre **salud sexual y reproductiva** en las escuelas primarias y secundarias del distrito y de prevención de VIH, con acciones de difusión para la detección temprana y entrega de preservativos.
- Capacitación de los equipos técnicos para la implementación de **tests rápidos de VIH y sífilis**.
- A raíz de un pedido de las vecinas, a través del Consejo Local de las Mujeres se puso en marcha el **consultorio de salud de la mujer** en el CIC.

Algunos datos sobre el cuidado en Argentina

- Casi tres millones de mujeres trabajan en los sectores del cuidado.
- Nueve de cada diez mujeres argentinas realizan estas tareas sin remuneración y dedican el doble de tiempo que los varones.
- El 40 % de las mujeres que trabajan, lo hacen en sectores relacionados a los cuidados, como la salud, la educación y el trabajo doméstico.

5.

Educación, pilar del arraigo

- **Danya Tavela**
- **Ana Laura Fuentes**
- **Pablo A. Fontdevila**



Repensar la educación desde la articulación y el territorio

Danya Tavela

Nació en San Clemente del Tuyú, provincia de Buenos Aires. Se graduó de contadora pública en la Universidad Nacional de La Plata y es magíster en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales de esa Universidad. Fue vicerrectora de la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (UNNOBA), entre 2007 y 2021, y se desempeñó como subsecretaria y luego secretaria de Políticas Universitarias de la Nación, entre 2015 y 2018. Es docente investigadora de la UNNOBA y de la UNSAdA, en carreras de grado y posgrado, y del Instituto de Política y Gobierno de la UNNOBA. Es codirectora de la Especialización en Planificación y Política Pública Territorial de la misma institución. Ha participado en conferencias y congresos en ámbitos académicos y de gestión nacionales e internacionales, y es autora y coautora de diversos libros y artículos de investigación. Actualmente, es miembro del directorio de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), del Consejo Asesor del Programa de Evaluación Institucional del Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación y del Programa de Evaluación Institucional de la UNNOBA. Desde el 2021, es diputada nacional por la provincia de Buenos Aires.

La educación es uno de los medios fundamentales para promover y garantizar el progreso de nuestro país. Por eso es fundamental un sistema educativo de calidad, inclusivo e innovador que haga posible lograr los aprendizajes relevantes en el tránsito por los distintos niveles de enseñanza para que nuestras niñas, niños y jóvenes puedan insertarse en el nuevo mundo productivo y laboral con las capacidades que este les requiere.

Aquí, además de la articulación de los niveles, también el rol de las Universidades es fundamental en su relación con su ambiente y entorno socioproductivo. La incidencia de las Universidades en el desarrollo local es determinante.

La Argentina enfrenta, desde hace muchos años, una crisis estructural en el sistema educativo y las medidas adoptadas por el Estado nacional en el marco de la pandemia durante 2020 y 2021 vinieron a incrementar estos problemas.

En la actualidad, los últimos datos disponibles del Ministerio de Educación de la Nación indican que la tasa de egreso de la escuela secundaria a nivel nacional es del 54 %, un número que desciende en los hogares con menores ingresos y apenas el 43 % logra terminar esos estudios. Es decir que 4 de cada 10 jóvenes no podrán ingresar a los estudios superiores y, a la vez, tendrán mayores dificultades para

acceder a empleos formales y progresar en el mundo del trabajo, un espacio cada vez más competitivo.

En tanto, la problemática se agrava visiblemente en la práctica, ya que solo 1 de cada 10 finalmente accede a la Universidad, mientras que ese número asciende notablemente en los sectores con mayores ingresos, donde son 6 de cada 10 los que llegan.

Está claro que se requieren políticas activas y articuladas que apunten a una inclusión real, que pueda complementarse con la obligatoriedad en el nivel inicial, primario y secundario de manera que la gratuidad e ingreso irrestricto en las universidades implique realmente el acceso de niñas, niños, adolescentes y jóvenes a una educación de calidad.

El sistema atraviesa enormes problemas que generan desigualdad, precariedad laboral, falta de oportunidades, todo lo cual conlleva a una

degradación social y económica de nuestro país cada vez más visible.

Los indicadores de las últimas décadas evidencian un retroceso en los porcentajes de ingreso, permanencia y egreso en los últimos niveles (medio y superior), cifras que se acentúan notablemente en los sectores más castigados por la pobreza y la indigencia. La ausencia de un plan consensuado, federal y articulado en todos los niveles queda en evidencia al mostrar un país cada vez más fragmentado que no puede brindar igualdad de oportunidades, objetivo supremo para la educación pública.

A pesar de las leyes que se han promulgado en busca de universalizar y democratizar la enseñanza, la realidad no ha cambiado para sectores que históricamente no tienen las mismas oportunidades para acceder, permanecer y finalizar sus estudios. Es en esta línea que tanto desde el Estado como desde las instituciones deben generarse políticas que ayuden a establecer y facilitar esas oportunidades. Es urgente.

En mi paso, hace ya algunos años, por la Secretaría de Políticas Universitarias, me tocó impulsar el Programa NEXOS, que justamente tiene como objetivo generar políticas públicas de articulación educativa para promover un diagnóstico compartido y el diseño de un plan de trabajo común. Sigo convencida de que la línea de trabajo es por ese camino: necesitamos instaurar

y profundizar herramientas estratégicas para la integración entre los distintos niveles y ámbitos educativos que logren acortar la brecha entre la Universidad y los niveles medios y/o superiores.

Es indispensable fortalecer el proceso de inserción de los estudiantes en el nivel superior, promover la continuidad de sus estudios, formarlos para el ejercicio de la ciudadanía y brindarles las competencias requeridas por el mundo del trabajo. Cuanto más se sienten incluidos en el sistema educativo en todos sus niveles, más se sentirán protagonistas de los cambios estructurales que necesita el país para abandonar la crisis que arrastra desde hace tantos años y encaminarse definitivamente en una senda de crecimiento y desarrollo.

Para dar otro ejemplo, la UNNOBA ofrece el programa Primer Universitario de la Familia, que implica becar a aquellos estudiantes que sean los primeros integrantes de su familia en concurrir a la universidad. A través de distintas estrategias inclusivas, articuladas en forma conjunta con la educación media, se puede lograr el ingreso y el acompañamiento de estos estudiantes.

Este tipo de iniciativas, que impliquen la creación de programas, acompañamiento y seguimiento, no son solo necesarias sino urgentes, porque no podemos desconocer que la situación es crítica: casi el 50 % de los jóvenes en

la Argentina se encuentran por debajo de la línea de pobreza, el 12.5 % son indigentes y 3 de cada 10 no estudian ni tienen un empleo formal (INDEC, abril 2021).

Tenemos la responsabilidad de poner de pie nuestra educación porque solo a través de ella podremos lograr un país con expectativas de un futuro mucho mejor que el que se vislumbra ahora. Para eso, debemos trabajar en conjunto todos los actores de la sociedad (dirigentes, docentes, estudiantes, familias, sociedad civil), porque solo de esa manera va a ser posible diseñar, implementar y evaluar acciones que pongan a los estudiantes como protagonistas y que favorezcan la terminalidad de los estudios secundarios, su proyección en la educación superior, la posibilidad de acceder a empleos de calidad, la adquisición de habilidades y competencia y el desarrollo pleno de ciudadanía. Argentina necesita que todos los jóvenes se sientan comprometidos con su crecimiento. La educación es el camino, si logramos incluir a los que hoy quedan afuera, vamos a lograr que se sientan protagonistas del destino de su país.

La inclusión y la calidad no son solo discursividad. Tenemos que asegurar, a través de políticas educativas contundentes, la realización de trayectorias escolares completas con espacios formales que brinden herramientas para motivar la creatividad, la innovación, la capacidad de resolver problemas, el trabajo en equipo, las miradas

multidisciplinarias y la capacidad de intervención en contextos cambiantes marcados por la incertidumbre.

Entonces, para terminar con los ciclos de pobreza estructural y volver a poner a la Argentina en el camino del crecimiento y desarrollo, es cierto que es necesario el compromiso de toda la sociedad, pero es responsabilidad exclusiva de quienes ocupamos espacios de decisión y fuimos elegidos para trabajar en políticas de Estado a largo plazo gestionar fuertemente para transformar realidades.

La educación es esencial en todos sus ámbitos; por eso, además de trabajar en la articulación, es esencial prestar especial atención a la injerencia que tiene una formación integral vinculada con el entorno donde habitan y se desarrollan los estudiantes. El arraigo de los recursos humanos permite el crecimiento del territorio.

En este sentido, la Universidad, sin dudas, es un órgano de vital importancia para el desarrollo local. Tanto las universidades como los estudiantes enfrentan nuevas realidades de manera cotidiana y el desafío debe ser plantear los contenidos para una formación y capacitación que estén a la altura de los cambios que representa la tecnología y el nuevo mundo laboral y productivo. Por eso, es indispensable trabajar los planes de estudio teniendo en cuenta las áreas de vacancia.

Pero no solo es tarea de la Universidad o de la formación de grado o posgrado,

sino que en los distintos niveles la formación debe ser pensada en torno a la productividad y el desarrollo local.

A lo largo de los años, mi trabajo me ha demostrado que las problemáticas son enormes. Sin embargo, cuando el sistema se asume como tal, cuando los diferentes sujetos educativos trabajan mancomunadamente, es posible diseñar, implementar y evaluar acciones que entienden a los estudiantes como protagonistas de su formación y que favorecen así la terminalidad de los estudios secundarios y su proyección en la educación superior, siempre desde la concepción del sistema educativo como un todo.

Sabemos que el futuro es la educación, el conocimiento y, por supuesto, la Universidad es protagonista central en ese eje. Para acceder a ella necesitamos trabajar y formar a nuestros estudiantes en todos sus niveles teniendo como prioridad la inclusión, la calidad y la innovación.

Las principales líneas de acción son las siguientes:

- Revinculación con estudiantes que cortaron completa o intermitentemente su vínculo con las instituciones de educación en TODOS los niveles.
- Recuperación de contenidos para garantizar no solo conocimientos sino también el desarrollo de habilidades y competencias indispensables para el desarrollo que el siglo XXI requiere.
- Diseño, implementación y seguimiento de un sistema de becas integral que pueda brindar un acompañamiento real a los sectores más vulnerables.
- Articulación de niveles para promover la integración entre ellos y entre los distintos ámbitos educativos.
- Tutorías para brindar acompañamiento en los trayectos y fortalecer la permanencia y la terminalidad.
- Promoción, fortalecimiento y estímulo para la formación en áreas prioritarias y carreras estratégicas, que están en línea con las políticas de desarrollo de cada región del país. ■

Desarrollo de políticas educativas en San Antonio de Areco: caso situado

Ana Laura Fuentes

La gestión del Arraigo de San Antonio de Areco, que se desarrolló entre 2011 y 2019, llevó adelante acciones y políticas públicas vinculadas con la educación que buscaron promover su fortalecimiento y ampliación en todos sus niveles. Una de las particularidades del sistema educativo de San Antonio de Areco —que muy pocas ciudades del país posee— es que cuenta con educación municipal desde los 45 días de edad hasta la escuela secundaria. Entre 2011 y 2019 se realizó una profundización de este sistema con inversión en obras, apertura de nuevas instituciones, contrataciones y nuevos cargos docentes, lo que generó una mayor oferta educativa y mayor cantidad de puestos de trabajo para los trabajadores y trabajadoras de la educación y la cultura.

Así, logró garantizarse la educación pública y gratuita en el distrito desde los 45 días de vida hasta la formación universitaria, lo que permitió que San Antonio de Areco pasara de ser un pueblo rural, en 2011, a una ciudad universitaria, en 2019.

Se construyeron seis nuevos edificios educativos durante ocho años de gestión, entre ellos, una escuela técnica, edificios para instituciones de las localidades rurales del distrito y en estas localidades se creó la posibilidad de contar con jardines maternales municipales. Esta política, además de pensarse desde el derecho a la educación, se trabajó como política de género, ya que permitió que muchas madres pudieran contar con instituciones de cuidado desde los 45 días de sus hijos e hijas, lo cual les permitió generarse una propia fuente de ingresos o pensar en continuar con su formación educativa.

El salto cuali- y cuantitativo se logró con la creación de una Escuela Municipal de Música, una Escuela Complementaria de Cultura y de una Universidad nacional que, hasta el día de la publicación de este libro, es la última creada en nuestro país y se encuentra en el interior de la provincia de Buenos Aires. Tanto la Escuela de Música como la Escuela Complementaria de Cultura fueron dos enormes aportes para la comunidad que generaron acceso a formaciones no tradicionales y talleres de música, arte y diversas disciplinas de acceso libre y gratuito para todas las personas.

De la Escuela de Música, creada en 2017, también se desprende la creación de la orquesta y el coro municipal, que funcionan hasta hoy en el edificio de la Escuela Secundaria Municipal Manuel Belgrano. La Escuela Complementaria de Cultura desplegó un centenar de talleres en varios puntos de Areco y sus localidades, acercando la cultura a cada rincón del distrito. Más de 1000 personas participaron en los talleres.

En 2013 comenzó a funcionar el Centro Universitario Areco (CUA). Como Centro Regional de Estudios Superiores, el CUA articuló el dictado de carreras de pregrado, grado y posgrado de diversas universidades nacionales, así como de diplomas y programas de extensión. Del total de los alumnos del Centro Universitario Areco, más del 90 % eran primera generación universitaria y el 35 %, jóvenes de 18 a 24 años.

Una matrícula que llegó a superar los 1000 estudiantes fue el antecedente sin el cual no hubiera sido posible la creación de la Universidad Nacional de San Antonio de Areco. Desde el Municipio se trabajó en la propuesta de creación de una Universidad Nacional, proyecto que ingresó en la Cámara de Diputados en agosto de 2015 y finalmente fue aprobado en la Cámara de Senadores el 25 de noviembre del mismo año. En ocho años, 4440 personas accedieron a la educación nacional, provincial y municipal, lo cual duplicó, en relación con el 2011, la cantidad de niños, niñas, adolescentes y adultos que

accedieron a alguna institución educativa en San Antonio de Areco. A finales del 2019, del total de 8874 estudiantes de todas las instituciones educativas del distrito, 1500 eran estudiantes de la UNSAdA.

En San Antonio de Areco la educación pública se consolidó con una fuerte raigambre municipal, como uno de los derechos promovidos y garantizados en el propio distrito. Las personas pudieron acceder a instituciones educativas que abarcaron desde jardines maternas hasta la formación en educación superior, en la Universidad, estudiar música y formarse en distintas artes, sin la obligación de migrar para buscar una educación mejor. Este modelo quedó así constituido como uno de los pilares centrales del Arraigo. ■

Más información sobre
UNSADA Arraigo



Democratizar el acceso a las nuevas tecnologías

Pablo A. Fontdevila

Licenciado en Física de la Universidad Nacional de Tucumán y diplomado en Globalización e Integración Regional de la Georgetown University. Tiene una extensa trayectoria dentro de la gestión pública, tanto en el ámbito del Poder Ejecutivo como en el del Legislativo, en temas relacionados con la innovación y la aplicación de tecnologías de la información y la comunicación. En 1999 fue electo diputado nacional, función que desempeñó hasta 2003. Como parlamentario, presidió la Comisión de Comunicaciones e Informática y es autor del proyecto de Ley de Firma Digital. Fue ministro de Gobierno, Educación y Justicia de la provincia de Tucumán (1995), secretario de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de General San Martín (1994) y secretario de la Función Pública del Ministerio del Interior (1992-1993). En la Administración Nacional de la Seguridad Social, fue subdirector de Prestaciones y coordinó los programas de Inclusión Previsional y Asignación Universal por Hijo. Además, fue director general ejecutivo del Programa Conectar Igualdad. Actualmente, se desempeña como director general del Archivo General de la Nación y director del Departamento de Ciencia y Tecnología de la UNTREF.

Sin duda alguna vivimos una era de explosión de las innovaciones tecnológicas. El mágico mundo de lo digital ha convocado a la industria para hacer emerger diversos dispositivos y ha abierto un escenario de creatividad al parecer ilimitado.

Sin embargo, este entusiasmo, claramente impulsado por esa misma industria, no siempre tiene un correlato con la realidad. Se habla más de un futuro potencial que de nuestro presente, lo que conduce a un engaño. Porque estos fuegos artificiales a los que aludimos no vacilan en inventar eslóganes e inducir al establecimiento de mitos no probados. ¿De verdad existe la “inteligencia artificial” o se trata de máquinas cuyo *software* hace lo que sus programadores le indican?

Las máquinas “inteligentes” están reproduciendo el comportamiento de los humanos. ¿Pura casualidad?

No obstante, el uso racional de los avances tecnológicos puede, y de hecho lo está logrando, generar enormes beneficios para la humanidad. En nuestro país, casi todos hemos accedido a la telefonía celular y con ella a las comunicaciones y a los datos, es decir, al gigantesco reservorio de información que es internet. Pero es esencial no desconocer el modo en que se manipula la información de parte de los grandes monopolios mundiales que manejan las llamadas redes sociales.

Aspiramos por ello a que el Estado garantice que los beneficios de la tecnología estén al servicio y al alcance del pueblo en su conjunto. En el Movimiento Arraigo estamos convencidos de que la primera medida de democratización en el acceso a las ventajas de las nuevas tecnologías es el acceso universal a la conectividad de banda ancha, con la convergencia de las distintas plataformas y soportes, sean la fibra óptica, la conexión inalámbrica o la satelital.

En este último rubro, Argentina es una verdadera potencia. Integra el selecto grupo de países que en el mundo construye y administra satélites de telecomunicaciones. Por otra parte, está siendo requerido por otros países latinoamericanos para proveer servicios e incluso para la construcción y provisión de satélites de comunicaciones o meteorológicos. La empresa estatal ARSAT y el ente de contralor ENACOM están coordinando políticas que permitirán que las pymes tecnológicas, con aportes no reintegrables (ANR) de fondos públicos, construyan tendidos de fibra óptica para proveer servicios de banda ancha de internet a pequeñas localidades de menos de

20 000 habitantes. Se trata de alrededor de 1600 pueblos, de los cuales la mitad tiene menos 3000 pobladores.

La segunda medida debiera ser devolverle al Plan Conectar Igualdad el alcance que tuvo en sus orígenes con la distribución de 5 millones de *notebooks* a estudiantes secundarios.

El impacto que aquella política educativa tuvo para achicar la brecha digital fue espectacular. La experiencia demostró que fueron muchos más que 5 millones los usuarios, ya que las familias de esos estudiantes compartieron el uso de los equipos informáticos. Así, alrededor de 5 millones de familias tuvieron acceso al universo digital y a la computación, al uso de aplicaciones y plataformas. Esas computadoras, además de permitirles navegar por el universo del ciberespacio, permitieron el uso educativo de los simuladores.

La tercera medida será la puesta en marcha de los servicios tecnológicos en la Nube Pública, un espacio destinado a construir, en el Data Center de ARSAT, un conjunto de aplicaciones para municipios que acompañen la gestión de servicios públicos en todo el país.

En verdad, en los más de 2300 municipios se gestionan servicios muy similares, entre ellos: mantenimiento del alumbrado público; reclamos varios, incluidos poda y residuos sólidos; bacheo; ayuda social directa; gestión de oficios judiciales; tasas y derechos fiscales; programas de

apoyo a la educación pública; centros de atención primaria de salud y hasta hospitales.

No parece razonable que las aplicaciones que permiten la gestión de estos servicios se diseñen y desarrollen 2300 veces en lugar de una, se pongan en producción y se mantengan con 2300 equipos informáticos cuando su utilización puede programarse para uso remoto desde la mencionada “nube” pública, soportada en el Centro de Cómputos de mayor tamaño y seguridad que tiene la Argentina en su empresa estatal de servicios tecnológicos.

Finalmente, desde el Movimiento Arraigo aspiramos a que en la democratización del acceso a la tecnología pueda promoverse, de un modo contundente, el acceso de la producción local a los mercados de cercanía. ■

“En el Movimiento Arraigo estamos convencidos de que la primera medida de democratización en el acceso a las ventajas de las nuevas tecnologías es el acceso universal a la conectividad de banda ancha”.

Pablo A. Fontdevila

6.

Políticas públicas culturales

- **Paola Pavanello**
- **Andrés Ziperoovich**



La gestión de políticas culturales en clave de arraigo

Paola Pavanello

Es diseñadora gráfica y gestora cultural recibida en la Universidad de Buenos Aires. Se especializó en museos en la Universidad Nacional de Córdoba y la Smithsonian Institution de Washington, y obtuvo una diplomatura en Antropología Social y Política en la FLACSO. Desde 1995, trabaja en diseño y gestión de proyectos culturales. Coordinó el área de Diseño en la Dirección de Industrias Culturales del Ministerio de Cultura de la Nación entre los años 2008 y 2015. Entre 2016 y 2018 se desempeñó en el cargo de directora de Cultura del Municipio de San Antonio de Areco, provincia de Buenos Aires. Entre 2018 y 2019 fue Asesora Técnica en la Gerencia de Planeamiento del Fondo Nacional de las Artes. En 2020 y 2021 trabajó en el diseño de Políticas Públicas como Asesora Técnica en la Secretaría de Gestión Cultural del Ministerio de Cultura de la Nación. Desde enero de 2022 se encuentra a cargo del Registro Federal de Cultura en la Dirección de Planificación y Seguimiento de Gestión en el mismo Ministerio. En el ámbito académico, desde 2014 enseña en diversas universidades del país (UNPaz, UNSAM, UNdAV, UNJu, UNCuyo, UBA), en materias relacionadas con la gestión cultural.

En este artículo intentaré exponer una mirada reflexiva sobre la experiencia de gestión de Cultura en San Antonio de Areco. Propongo un recorrido por algunos conceptos teóricos sobre la gestión cultural y cómo pueden relacionarse con el proyecto de gestión de políticas públicas que acompañé en esa ciudad entre 2015 y 2019, para pensar cómo la diversidad de las identidades culturales locales puede contribuir a la integración de pueblos y ciudades en un proceso de desarrollo global más equitativo.

Para quien se interese en profundizar (no voy a pretender generar nueva teoría, pues mucho se ha escrito y reflexionado al respecto, sino que me interesa su aplicación en las necesidades concretas de la sociedad), el paradigma desde donde propongo situarnos a pensar es el conocimiento ya generado por virtuosos pensadores como Geertz, Kusch, Canclini o Vich, adaptados a nuestra realidad por Bayardo, Olmos, Santillán y otras personas que han dedicado sus horas a analizar las estrategias que podemos darnos en términos de independencia y soberanía de pensamiento, económica, de derechos humanos y de distribución de las herramientas de producción de riqueza y sentido, así como de su distribución, consumo y beneficios. Un análisis que incorpora las reglas que nos estructuran actualmente en estos

lares: las del capitalismo, que empezaron a analizar Marx y Engels, y que tanto preocuparon a Gramsci hasta las últimas horas de su vida, para recordar toda la tarea que aún nos queda para lograr una conciencia colectiva y poder organizarnos con inteligencias diversas. En ese sentido, el peronismo deja en Argentina una huella clara que nos permite pensar estos temas.

Dicho esto, iniciemos con la definición de cultura que propone la Unesco en 1982: “La cultura puede considerarse como el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan una sociedad o un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias”.

La importancia de las políticas culturales en la generación de factores que mejoren la convivencia y que incluyan la diversidad y pluralidad cultural actual es innegable. Así, las políticas culturales al servicio del interés común constituyen un referente fundamental para el desarrollo sostenible.

Como señala el Informe sobre Desarrollo Humano de 2004 del PNUD, para avanzar en el objetivo de reducir la pobreza primero debe enfrentarse con éxito el desafío de construir sociedades inclusivas y diversas en términos culturales. La libertad cultural y el derecho a la diversidad constituyen una parte fundamental del desarrollo humano, puesto que, para vivir una vida plena, es importante poder elegir la identidad propia sin verse excluido de otras posibilidades. El reconocimiento de la diversidad cultural es un imperativo ético, inseparable del respeto a la dignidad humana, como destaca la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural de la UNESCO.

Es necesario replantear, entonces, la problemática del desarrollo humano con sus múltiples contradicciones para construir las herramientas más adecuadas que permitan poner en marcha proyectos de desarrollo local. Y, en consecuencia, afirmar las decisiones culturales autónomas para entablar un diálogo intercultural justo y maduro con la región, la nación, el continente y los procesos de globalización que hoy impactan y atraviesan de manera agravada las más diversas

cotidianidades. La relación entre desarrollo humano y cultura debe ser entendida como forma integral de vida y también como recurso, tanto en el plano económico, así como en el plano de la afirmación de identidad y pertenencia. En este sentido, Olmos (2008) describe adecuadamente la relevancia de que los ciudadanos sean creativos, que desarrollen acciones colectivas y solidarias, que sean capaces de resolver conflictos en pos del bien común, que tengan pensamiento crítico y reflexivo para generar ideas superadoras, que imaginen mundos posibles, mejores que el actual, que tengan la autoestima alta y se valoren a sí mismos para defender sus derechos y desarrollar sus virtudes de forma que puedan vivir dignamente. Los procesos de desarrollo local implican la afirmación de la diferencia en lo global; la diferencia generada en cada proceso histórico, en que el componente identitario juega un papel activo, dinamizador: no la diferencia impuesta desde afuera. Resulta obvio que este proceso se da generalmente en un territorio, al que se concibe como una práctica cultural y una construcción histórica, además del indispensable componente geográfico.

En Argentina, durante las primeras décadas del siglo XX, como época fundacional, se conformaron los valores y arquetipos por donde discurriría la esencia propia de cada pueblo. Se planificó estratégicamente, con una idea de desarrollo federal, un conjunto de

significados, códigos y marcos de referencia, que las mentes más conservadoras han tendido a mantener, a pesar de los evidentes cambios históricos. Estas concepciones están en la base de los nacionalismos y los tradicionalismos y buscan instaurar modelos inalterables que los ciudadanos deben imitar. En algunos momentos de la historia de nuestro país, han servido para la afirmación de lo propio pero, en la medida en que propugnan una invariabilidad que no da cuenta de las dinámicas culturales, terminan favoreciendo un *statu quo*, deliberado en el caso de los tradicionalismos que suelen ser movimientos retrógrados funcionales a las oligarquías que apuestan a la inmovilidad; algo más abierto en cierto tipo de nacionalismos.

Pero las personas aisladas no existen. Somos seres sociales por naturaleza y nuestras características son siempre relacionales. Por ende, la identidad es un atributo relacional. Entonces, al gestarse en la interacción con otras personas y en el seno de un determinado contexto, la identidad siempre es cultural.

Las identidades colectivas —explica Giménez Montiel (2005)— son sistemas de acción: nunca son datos sino acontecimientos contingentes que necesitan ser explicitados y negociados. Consisten en el modelo cultural que se comparte y que define el sentido de la acción. No tienen límites definidos. Y se llega incluso a la invención del pasado, de mitos y ritos comunes.

Identidad es la apropiación distintiva de ciertos repertorios culturales que se encuentran en el seno de las sociedades. Su función es la de marcar diferencias. Todo proceso de interacción social requiere que se distingan sus actores y tiene al reconocimiento como operación fundamental; un reconocimiento que no se obtiene sin lucha, sin tensiones, sin estados presentes garantizando el acceso a las oportunidades.

En las diferentes ciudades y pueblos, trabajar y acompañar desde la gestión política estos procesos de diferenciación, comparación y distinción permiten conformar (siempre de forma dinámica e inclusiva) una valoración local respecto de los demás, lo cual puede constituir un resorte fundamental para el desarrollo y la integración a nivel regional e internacional. Los actores sociales individuales o colectivos tienden a valorar positivamente su identidad, lo cual sirve como estímulo para la autoestima, la creatividad, el orgullo de pertenencia y, como frutilla de la torta, el posicionamiento diferenciado en la oferta global para atraer potencial turismo externo y generar trabajo e ingresos para esa localidad. Y esto, para las localidades pequeñas y medianas, muchas de ellas alejadas de las grandes urbes, es una oportunidad de presentarse en contraposición y como alternativa a lo que Marc Augé define sobre los “no lugares”: esos sitios comunes a todas las ciudades del globo con los que la

gente no desarrolla lazos de pertenencia, como shoppings, supermercados, aeropuertos, terminales, etc.

¿Dónde queda entonces lo regional dentro de esta territorialidad desarraigada en la que opera una suerte de cultura internacional-popular? Tanto lo nacional como lo mundial existen en la medida en que son vivencias. Y las vivencias, precisamente, las tienen las personas de carne y hueso. La modernidad-mundo solo se realiza cuando se “localiza” y confiere sentido al comportamiento y la conducta de los individuos. Y en este caso, interactúa con lo que ellos ya traen consigo. Renato Ortiz (1998) dice que para tornarse cultura —una concepción del mundo— debe materializarse como cotidianidad. Lo local es el espacio de la identificación. La exploración de lo cotidiano es una de las claves, dado que es ahí donde se juegan las pautas identitarias, donde se reconoce lo que viene por la tradición y se mezcla con la modernidad-mundo, localizándose. En la tensión entre universalismo y particularismo, a menudo la elección por lo universal borra lo local (uno de los riesgos de la globalización), pero la acentuación de lo particular puede crear compartimentos estancos que lleven a mecanismos de segregación aún peores.

La clave pasa por la interculturalidad que supone el contacto y la vinculación entre las diferentes culturas: el diálogo en la diferencia. La idea sería crear un modelo de desarrollo desde lo

propio, que es el lugar desde donde valen las decisiones que, como bien señala Guillermo Bonfil Batalla (1991), “no se toman en el vacío, sin contexto o en un contexto neutro, sino en el seno de un sistema cultural que incluye valores, conocimientos, experiencias, habilidades y capacidades preexistentes”. Porque la inventiva, la innovación, la creatividad se realizan a partir de la propia identidad cultural.

En Argentina (así como en muchos países de América Latina) debemos pensar las políticas culturales y su gestión en función de la inclusión social: una gestión que opere con un sentido restringido (artes, literatura, patrimonio, espectáculos) contribuye a ampliar las brechas, por más que un buen desarrollo de dichas actividades mejore la circulación económica e incorpore más gente al circuito producción-difusión-consumo. Porque ser ciudadano no es lo mismo que ser consumidor y, como se reflexionó en algunos párrafos atrás, la cultura resulta fundamental a la hora de construir ciudadanía.

En sociedades como las nuestras, de profundas desigualdades, no podemos darnos el lujo de planificar políticas que solo apunten a ampliar las posibilidades de consumo de bienes culturales a la mayor cantidad posible de habitantes, aunque este sea un objetivo necesario también. Pero con la democratización de lo que hay no alcanza, con producir más de lo mismo, tampoco.

Es necesario tender no solo a que se tengan en cuenta las nuevas variables socioculturales en juego a nivel nacional e internacional (globalización económica y mundialización de la cultura), sino que, además, se consideren y promuevan aquellas alternativas sociales que puedan existir en las diversas regiones culturales y que expresan identidades y proyectos de vida propios con el propósito de otorgar un sentido de realización plena para quienes habitan las comunidades en un marco de permanentes procesos de integración cultural.

Lo mejor que podemos hacer, desde la gestión en nuestras comunidades, es colaborar en la creación, en distintas escalas, de nuevas estrategias de gestión y comunicación de y desde las diferencias, aportando a la creación de un mundo más justo y solidario. ■

Referencias bibliográficas

Bayardo, R. (2014). Documentos y perspectivas de la gestión cultural. Una mirada desde Buenos Aires, Argentina. En C. Yáñez Canal (ed.), *Emergencias de la Gestión Cultural en América Latina* (pp. 128-142). Manizales: Universidad Nacional de Colombia, Sede Manizales.

Bonfil Batalla, G. (1982). *Culturas populares. Política cultural*. Museo de Culturas Populares, SEP.

García Canclini, N. (2008) *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*. Buenos Aires: Paidós.

Geertz, C. (1997). *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa.

Giménez Montiel, G. (2005) *Identidad y memoria colectiva Teoría y Práctica de la*

Cultura, Vol. 1, México, CONACULTA, Col. Intersecciones N.º 5.

Gramsci, A. *Cuadernos de la cárcel* (33 cuadernos, en total 2848 páginas manuscritas, de historia y análisis durante su encarcelamiento en Italia entre 1929 y 1935).

Marx, K. (1867). *El capital*.

Olmos, H. (2008). *Gestión Cultural y desarrollo*. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Buenos Aires.

Ortiz, R. (1998). *Otro territorio. Ensayos sobre el mundo contemporáneo*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2004). *Desarrollo humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. Publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Santillán Güemes, R. y Olmos H. A. (2005). La gestión cultural y la construcción de poder. El mundo en gestión. Conferencia magistral. Dirección de Capacitación Cultural, DGVC, Conaculta.

UNESCO. "Declaración de México sobre políticas culturales". Conferencia mundial sobre las políticas culturales. México D.F., 26 de julio-6 de agosto de 1982.

UNESCO. (2012). *Guía fácil 1. Cultura y nuestros derechos culturales*. Honduras: UNESCO.

Yáñez Canal, C. (2013). *La identidad del gestor cultural en América Latina. Un camino en construcción*. Manizales/Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Vich, V. (2014). *Desculturizar la cultura. La gestión cultural como forma de acción política*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Gestión en San Antonio de Areco (2011-2019)

Ejes de trabajo en la gestión de las políticas culturales

- **FEDERALISMO:** Descentralizamos la gestión. Trabajamos activamente con las localidades del partido (Villa Lía, Duggan y Vagues), focalizando y fortaleciendo la particularidad de cada una con una modalidad de ida y vuelta. Escucha activa, trabajo coordinado, análisis de la aplicación de las políticas para su ajuste cada año.
- **DERECHOS:** Garantizamos el acceso a los bienes culturales, gratuidad en el acceso a espectáculos de diversos estilos y disciplinas, y a instancias de formación cultural, para garantizar la pluralidad de voces y enfoques diversos.
- **EDUCACIÓN:** Fomentamos el conocimiento de los ciudadanos y las ciudadanas de todas las edades. Especialmente, promovimos este acceso al conocimiento para niñas y niños, a través de la articulación con el área de Educación y la apertura de diferentes museos y archivos con temáticas diversas.
- **DESARROLLO:** Promovimos la generación de ferias y mercados culturales locales, regionales, nacionales e internacionales. Consideramos (al igual que se hace a nivel internacional) a las distintas ramas de la producción cultural como actividades productivas de transformación asimilables a una actividad industrial.
- **FOMENTO:** Generamos un sistema de becas para el fomento cultural en todos los sectores productivos y/o de expresión cultural. También se generó un sistema de contratación para artistas y técnicos para fortalecer la producción local.

Algunos resultados

- Reapertura del Museo Güiraldes (cerrado desde la inundación del 26 de diciembre de 2009).
- Con apoyo del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación se abrieron nuevos espacios culturales y museográficos entre 2013 y 2014. El primero fue el Centro de Interpretación Ferroviaria de Vagües, que permite programar actividades culturales en esa pequeña localidad rural. Los otros espacios fueron el Centro Cultural Usina Vieja y el Museo Municipal de Artes Plásticas Juan B. Tapia, lo que generó un ámbito para muestras de artistas, una tienda de diseñadores locales y un museo de la ciudad que muestra la historia de la comunidad de San Antonio de Areco. La Usina Vieja registró una circulación mensual de más de 3000 personas. Entre 2015 y 2019 el Museo Tapia tuvo 99 exhibiciones.
- Se instaló un Núcleo de Acceso al Conocimiento (NAC), con aporte del Ministerio de Planificación. Esto permitió conectividad libre y gratuita y acceso a nuevas tecnologías de la información y la comunicación a gente de todas las edades. Se realizaron 24 cursos y talleres de dictado y aprobación anual.
- Se puso en valor, con aprobación legislativa, el Archivo Histórico Municipal, que unificó documentos y elementos que conforman el patrimonio histórico de la ciudad a través de su guarda y catalogación. Se conformó un equipo que se profesionalizó.
- Se inscribió en el Registro del Patrimonio Cultural Intangible de la Provincia a la Fiesta Nacional de la Tradición, la Fiesta de las Tropillas y los Carnavales Artesanales y se generaron exhibiciones e investigaciones sobre la historia del pueblo y su contexto.
- La Escuela Complementaria de Cultura pasó de 6 a 96 talleres dictados por 56 docentes. En 2019 tuvo más de 1400 alumnos entre 2 y 98 años de edad.
- Se creó la Escuela Municipal de Música y se recuperaron las Orquestas y el Coro infanto-juvenil (programa original del Ministerio de Educación de la Nación suspendido por la gestión de Vidal en 2016).
- Se realizaron dos ediciones del Mercado de Industrias Culturales Arequeras y Regionales (MICAR).

Arraigo y turismo. Romper prejuicios para construir nuevos paradigmas

Andrés Ziperoovich

*Somos una especie en viaje
No tenemos pertenencias sino equipaje
Vamos con el polen en el viento
Estamos vivos porque estamos en movimiento
Nunca estamos quietos, somos trashumantes (...)
Yo no soy de aquí
Pero tú tampoco
Yo no soy de aquí
Pero tú tampoco
De ningún lado del todo
De todos lados un poco*

Jorge Drexler

Nació en Córdoba y vive en Buenos Aires. Es licenciado en Hotelería y Turismo de la Universidad Nacional de Quilmes y especialista en Recreación y Tiempo Libre; Planeamiento Turístico y Turismo Sostenible. Es profesor adjunto en distintas cátedras de la Universidad Argentina de la Empresa. Ejerció la docencia en carreras de grado y posgrado en la UBA, la UNLP y el CUA. Entre los años 2003 y 2014, fue coordinador docente del Área de Turismo de la Secretaría de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil de la UBA. También fue evaluador de proyectos de Innovación Tecnológica en el Turismo (ASETUR) del Ministerio de Turismo y del Ministerio de Ciencia y Técnica de Argentina. Se desempeñó como implementador y contenidista de Directrices de Gestión Ambiental y Directrices de Gestión de Destinos Turísticos del Sistema Argentino de Calidad Turística (SACT) del Ministerio de Turismo de la Nación. Fue director de Desarrollo Turístico de la Subsecretaría de Turismo de la Provincia de Buenos Aires y director de Turismo y Sustentabilidad, para Horwath HTL Argentina. También ejerció la función de director de Turismo de San Antonio de Areco. Actualmente, es codirector de la Red Argentina de Destinos Turísticos Inteligentes (Red DTI-AR).

Así dice el cantautor Jorge Drexler en su bella canción “Movimiento”, posiblemente una de las más apropiadas canciones para definir el viaje, el viajar, en definitiva... el turismo.

La trashumancia del turista expresa esa concepción de libertad que supone el viajar, recorrer libremente los territorios: sus encantos, sus bellezas, el encuentro multidimensional con sus residentes. A simple vista, lo contrario al concepto de arraigo, de echar raíces.

Soy un cordobés que vive en Buenos Aires desde hace mucho tiempo, impulsado por búsqueda laborales y que se desempeñó casi seis años como director de Turismo de San Antonio de Areco, en la provincia de Buenos Aires, de la mano de la gestión del entonces intendente Francisco “Paco” Durañona.

El lector dirá: “un desarraigado”. Yo digo que no, que mis raíces están sólidas y que eso me permite construirlas y reconstruirlas con las identidades locales que una vida en el turismo me ha llevado a incorporar.

Desde el turismo y el turista, hacia los destinos turísticos

En un mundo cada vez más interconectado, el turismo ha ido migrando hacia una visión más relacionada con la llamada *economía de experiencias*, con un fuerte acento en los conceptos

de la sostenibilidad, asumiendo que la naturaleza, el ambiente y el patrimonio no son una fuente inagotable de recursos, lo que hace necesarios su protección y uso racional. Se trata de turismo que busca promover el desarrollo social incentivando la cohesión entre comunidades y culturas para alcanzar niveles satisfactorios en la calidad de vida, sanidad y educación, al mismo tiempo que permita un crecimiento económico que genere riquezas y las distribuya de manera equitativa para todas las personas.

Desde ya que sería utópico dejar de lado el hecho de que existen, y con gran fuerza, formas de hacer turismo reñidas con estas miradas. Son las formas que hacen hincapié en un turismo relacionado con el hedonismo y el culto de la imagen; una mirada del turismo enfocado en una visión etnocentrista de dominación cultural; en otras palabras, un turismo que invade espacios, centrado solo en una visión comercial en la oferta y consumista en la demanda. Una forma de mostrar riqueza y poder, de ostentación. Sí, claramente existen estas visiones. Sin embargo, cada vez avanzamos más hacia otras formas de abordaje de esta actividad.

Más allá de ello, el turismo es una actividad natural en el ser humano — además de ser considerada un derecho humano— que se desarrolla en espacios, en territorios puntuales que llamamos “destinos turísticos”.

La Organización Mundial del Turismo (OMT, 2007) propone la siguiente definición:

Un destino turístico local es un espacio físico en el que un visitante pasa al menos una noche. Incluye productos turísticos, tales como servicios de apoyo, atractivos y recursos turísticos en un radio que permite ir y volver en un día. Tiene unos límites físicos y administrativos que definen su gestión, imágenes y percepciones que determinan su competitividad en el mercado. Los destinos locales incorporan a diversos grupos, entre los que se cuenta a menudo la comunidad anfitriona, y pueden establecer lazos y redes entre sí para constituir destinos mayores.

Hoy hemos desarrollado nuevas miradas y abordajes, centrados en visiones diferentes. Consideramos que los destinos son combinaciones de productos turísticos, que ofrecen una experiencia integrada a los turistas. Tradicionalmente, los destinos se consideraban como una zona bien definida geográficamente, como un país, una isla o una ciudad. Sin embargo, cada vez más se reconoce que un destino puede ser un concepto percibido, es decir, que puede interpretarse subjetivamente por los consumidores, en función de su itinerario de viaje, formación, motivo

de visita, nivel de educación, y experiencia previa.

Un destino turístico es, ante todo un, sistema complejo que está formado por estos elementos:

- La economía local, generada por las actividades de las propias empresas, por el mercado del trabajo y por la actividad productiva.
- La sociedad, la gente y los residentes que viven en el destino.
- La naturaleza del destino y los recursos turísticos, entendiendo con ello no solo el atractivo turístico basado en la existencia de enclaves y parajes naturales de gran belleza, sino también los espacios urbanos adecuadamente conservados, contruidos de modo equilibrado, limpios y ordenados.
- Componentes subjetivos como la imagen del destino, la calidad de sus prestaciones, la identidad, sus tradiciones, su idiosincrasia.

Como señala Mauro Beltrami (2021), “el turismo se constituye en una práctica socioespacial, donde los procesos territoriales se realizan en un área delimitada entendida como destino turístico”. Hablar de territorio pensando en el turismo, es hablar de espacios territoriales que, como se menciona en *Enfoques y herramientas para proyectos turísticos locales en clave de desarrollo socio-económico. Guía orientadora* (2021):

[Se construyen] socialmente, a partir de las dinámicas específicas de la práctica

turística, en aquellos proyectos e iniciativas donde los actores sociales lo transforman en lo material y simbólico. Y como toda producción de territorio es una forma específica de ejercer poder, que transforma tanto al territorio como a la práctica turística (Bertoncello, 2002), es fundamental analizar las posibilidades de participación en el desarrollo y los procesos de construcción y atravesamiento del poder en el desarrollo. Porque, como plantea Manzanal (2007 en Rossi 2015), el territorio es un espacio “definido y delimitado por y a partir de las relaciones de poder.

El papel de la gestión pública turística

El turismo como área de gestión fue incorporándose a la gestión municipal en Argentina de forma progresiva, y cobrado una creciente presencia institucional por su incidencia positiva en la dinamización de las economías locales. Por ello, la gestión turística fue incorporando una red de conceptos legitimados y relacionados a los procesos de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, con base en la agenda pública.

Los organismos locales de turismo (sean secretarías, subsecretarías o direcciones de turismo) han ido incorporando funciones que trascienden la mera promoción del destino y la información al turista, absorbiendo tareas y funciones relacionadas con la planificación estratégica del desarrollo turístico, la participación en la

formulación de planes, programas y proyectos de desarrollo local, el apoyo económico y financiero a la economía local, de estímulo a la actividad, de formación y capacitación para el sector privado y para los trabajadores. A esto se agrega el relevamiento estadístico a fin de contar con información y datos que produzcan el conocimiento necesario para la toma de decisiones, y el estímulo a la calidad, la accesibilidad, la movilidad, etc.

Estas formas de considerar las funciones de un organismo de turismo, desde ya, se acoplaron a las visiones impulsadas también desde el ámbito nacional.

De hecho, es de destacar políticas públicas nacionales con un punto de inflexión dado por la creación del Ministerio de Turismo de la Nación, en junio de 2010, por el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, paso fundamental para la consideración del turismo como política de Estado, un vector del nuevo paradigma del turismo como herramienta para la transformación social y el desarrollo sustentable con base en el desarrollo local (Ministerio de Turismo de la Nación, 2015).

La creación del Ministerio de Turismo de la Nación impulsa la actividad turística en todo el país y lo hace con un modelo fuertemente ligado a los conceptos de gobernanza público-privado, de articulación con el sector privado, las comunidades locales, las

organizaciones civiles. Alineado con los conceptos del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), en el año 2005 se promulga la Ley Nacional de Turismo (Ley 25997) que establece principios fundamentales para pensar en un turismo consagrado como un derecho social y económico de las personas, con base en los tres ejes de la sostenibilidad, que prioriza optimizar la calidad de los destinos y la actividad turística, la competitividad y la accesibilidad universal (Ministerio de Turismo de la Nación, 2015).

Un año después, se publica una herramienta fundamental para la planificación y el desarrollo turístico: el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (PFETS), construido de manera participativa y federal con todos los actores de la actividad.

Entre tantas otras acciones, la ley que establece la creación de los feriados largos y puentes sienta las bases para el desarrollo federal estimulando la movilidad turística, generando transferencia de riquezas de los grandes centros urbanos hacia los pequeños y medianos pueblos del interior del país.

El apasionante y sinuoso camino de la gestión de un destino turístico

En un destino como San Antonio de Areco, una ciudad de 30 000 mil habitantes con una gran infraestructura turística (65 hoteles, 40 restaurantes y muchos servicios más), el turismo aporta al PBG la segunda actividad en ingresos y la primera en términos

de efecto multiplicador dado por la variedad de personas, comercios, actividades satelitales y otras que tangencialmente reciben ingresos por la actividad. Lógicamente, el principal rol de la gestión se orienta a conservar e incrementar los flujos de turistas que arriban al destino. Es por ello que haber incrementado la cantidad de turistas —de aproximadamente 120 000 a 350 000 turistas anuales, con una presencia de más de 45 000 turistas extranjeros cada año— constituye un logro muy importante de la gestión.

Pero también genera grandes dilemas a resolver: ¿cuánto derrama la actividad turística hacia el conjunto de la comunidad? ¿Qué niveles de ocupación genera y cuánto de ello ocurre en buenas condiciones laborales?

Claro, sucede que cuantos más turistas arriban, todos festejamos, pero a su vez somos conscientes de que se produce una mayor utilización de los servicios públicos, más uso de energía eléctrica, más esfuerzo de recolección de basura, etc.

¿Y quiénes pagan esos incrementos de servicios públicos? Y, sobre todo, ¿se beneficia toda la comunidad de dichos ingresos? Grandes disyuntivas y cuellos de botella a resolver.

Contar con una herramienta de gobernanza compartida público-privada, con formato de ente mixto, fue la forma de equilibrar la balanza social y comunitaria, con un organismo capaz de autogestionarse, de generar

ingresos genuinos y de participar en la toma de decisiones frente a coyunturas puntuales y fundamentalmente frente a ejes estratégicos.

¿Debe el empresariado aportar a nivelar los costos del turismo? Claramente, son grandes temas a resolver con estrategias difíciles de implementar, pero absolutamente justas y necesarias.

San Antonio de Areco ha construido una identidad ligada a la cultura gauchesca y la tradición adentrada e internalizada de forma tan profunda en gran parte de la comunidad que finalmente impregna la identidad turística dotándola de un rasgo indiscutible. Pocos destinos han logrado esto de manera tan extendida en la comunidad y tan valorada por los turistas. Es increíble ver como la sociedad local palpita al ritmo de la valoración, por parte de los turistas, de sus usos y costumbres, su cultura e idiosincrasia.

Esto exige ser cuidadosos en su utilización al servicio del turismo, conservando su autenticidad y evitando acciones que se transformen en moneda de cambio. Transformarla en la forma de acercar el patrimonio a las personas y las personas al patrimonio fue motivo de intervención con una fuerte oferta pública y gratuita de actividades, como visitas guiadas, charlas de usos y costumbres, fogones con paisanos, bailecitos criollos y tantas actividades más que, a su vez,

conforman una oferta sistemática y coherente para que las personas que llegan al destino tengan propuestas recreativas y, además, quieran volver.

Bajo un proyecto paraguas de revalorización del casco histórico y del patrimonio en general, se trabajó en la puesta en valor de espacios públicos patrimoniales, como el Museo Gauchesco Ricardo Güiraldes, la Vieja Usina eléctrica, devenida en Museo de la Ciudad, con un equipo de trabajo interdisciplinario y un conjunto de reuniones comunitarias de memoria colectiva para recuperar la historia y construir el guion museológico. Se recuperó una abandonada estación de ferrocarril, en Vagues, y se la puso en valor mediante el montaje de un Centro de Interpretación Ferroviario, e incluso se puso en funcionamiento un Carruaje Turístico que funcionaría como los modelos de buses turístico de otros destinos.

En San Antonio de Areco, el patrimonio es parte indisoluble de la vida comunitaria. Pocos lugares han logrado mantener su casco histórico prácticamente intacto, lo que permite un viaje en el tiempo a un pueblo antiguo de 1730. La cuestión patrimonial, establecida su conservación mediante ordenanza, está tan adentrada en la comunidad que en muchos casos ni siquiera es necesario el accionar de la Comisión de Patrimonio para poner orden en cuestiones de mantenimiento de frentes, cartelería, toldos, etc.

La identidad local produce arraigo en tanto es valorada e internalizada por los residentes, siendo el turismo una forma de proyectarla al mundo: un círculo virtuoso que la comunidad valora, toma como bandera, disfruta y con el que se siente identificada; y el turista lo palpita y vivencia, y así se retroalimenta de manera permanente.

Y con estas cuestiones centrales definidas, desde ya quedan aún miles de espacios que ocupar, trabajar y transformar: extender la calidad de las prestaciones de servicios a toda la oferta, medir, obtener datos y utilizarlos para crecer, hacer accesibles los espacios infraestructurales a todas y todos, capacitar a los actores, estimular las acciones de sostenibilidad, crear marcos normativos para estimular los emprendimientos de baja inversión, los emprendimientos comunitarios, la economía popular. Y así podríamos continuar explayándonos a lo largo de muchas líneas.

Mucho por resolver, mucho por hacer

Los innumerables cambios y avances que se han desarrollado en la actividad turística nos plantean también nuevos retos y viejas problemáticas que no siempre hemos sabido resolver. Han aparecido ciertas restricciones ligadas a la capacidad de la actividad turística de absorber mano de obra local, si se la trabaja desarticuladamente de un entramado productivo que favorezca el desarrollo local.

Se hace evidente la necesidad de apoyo y estímulo al trabajo asociativo por parte del Estado y el sector privado, fundamentalmente, mirando las características del empresariado local en casi todo el país, dominado por una matriz fundamentalmente microempresarial, familiar y de pyme.

Por otra parte, es necesario avanzar en la ruptura de los modelos gentrificados de desarrollo inmobiliario que expulsan a los habitantes locales de la propiedad de la tierra y los espacios urbanos y rurales en general. Asimismo, la planificación debe incluir a todos los actores, involucrar a la comunidad local en la toma de decisiones que afectan su porvenir y su forma de vida.

El turismo es indudablemente una gran herramienta para el arraigo de las poblaciones locales, de los jóvenes, y un gran generador de empleo, pero debemos trabajar mucho para asegurar la calidad de vida local mediante la formalización del empleo turístico, la percepción de ingresos por parte de la comunidad local, el apoyo a la gran economía popular que se reúne alrededor de la actividad turística.

El turismo debe ser un gran traccionador para llevar conectividad, tanto en cuanto al acceso general como en cuanto a la conectividad digital. Debe ser una herramienta para romper con las brechas, entre ellas, las digitales, que expulsan a tantos jóvenes de nuestros territorios. Debe ser una

herramienta que rompa con las asimetrías económicas, de acceso al conocimiento, de acceso a los servicios públicos, etc.; que rompa con las “islas de confort” que muchas veces suponen la llegada de emprendimientos turísticos en sitios con gran cantidad de demandas insatisfechas.

El turismo genera, indudablemente, la valorización de la cultura local, la puesta en valor del patrimonio, el reforzamiento de la identidad local. No hay nada más hermoso que un pueblo que valora sus tradiciones y las comparte con los turistas. Así, el turismo aporta al sentimiento de valoración local y territorial, genera bienestar y afianza las raíces. ■

Referencias bibliográficas

Ballesteros, L., Diéguez, L., García, D., Gómez, S., Lizurek, L., Prado, L., Romero, A., Rossi, E., Juárez, P., Marín, M., Ricci, A. P., Vigne Carpi, A. (2021). Enfoques y herramientas para proyectos turísticos locales en clave de desarrollo socio-económico. Guía orientadora. La Plata: PBA Sustentable, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Mauro Beltrami y Gonzalo A. La Rosa (comps.) (2021). *Inteligencia territorial argentina. Miradas para el desarrollo*. La Plata: Fundación Ciudad de La Plata. 2021.

Ministerio de Turismo de la Nación. (2015). *El caso argentino. El turismo como política de Estado. Manual didáctico*. Idea Marco Aurelio Palacio.

Organización Mundial del Turismo (2007). *Entender el turismo: Glosario básico*. Madrid.



7.

Ciudades saludables y sostenibles

- **Carlos Regazzoni**
- **Franco Ciaffardini**
- **Marina Moretti**



Arraigo para un desarrollo inclusivo y saludable

Carlos Javier Regazzoni

Es médico y doctor en Medicina de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Completó un Diploma en Bioestadística (UBA) y un Diploma de Estudios Filosóficos (Universidad Austral). Además, realizó un Senior Executive Program (Harvard Kennedy School of Government), un Executive Workshop en Sistemas de Salud (Oxford University) y un seminario en Administración Pública (Academia Nacional de Gobernanza de China). Ha sido premiado por trabajos de investigación clínica y recibió dos premios a la Innovación en la Gestión Pública para la Equidad y el Crecimiento. Recibió becas de instituciones nacionales e internacionales y ha publicado trabajos de investigación clínica en revistas internacionales, artículos de opinión en diarios, revistas y publicaciones de salud en la Argentina y el extranjero. Es autor de dos libros y fue director de otras tres obras sobre salud, salud global y sobre gestión pública. Se desempeñó como médico de planta honorario del Hospital de Clínicas (1998–2007), fue consultor del Instituto de Neurología Cognitiva de Buenos Aires (INECO) hasta el 2007 y docente de grado y posgrado en la UBA y la Universidad Austral. Fue subsecretario de Desarrollo Social del Gobierno de la CABA (2007), vicepresidente ejecutivo de la Obra Social de Empleados Municipales de la Ciudad (2008), subsecretario de Gestión Económico-Financiera y de Administración de Recursos del Ministerio de Educación de la CABA (2015), director ejecutivo del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (2016), concejal del distrito de Almirante Brown y miembro consultor del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Actualmente, ejerce la medicina clínica y se desempeña como consultor en salud global y gestión de sistemas de salud.

La relación con el terruño posee decisivas vinculaciones con la salud de las comunidades. En la *Ilíada* un guerrero incita a otros a deponer sus armas sobre “la tierra, nutricia de muchos” (Homero, III, 89). La Tierra para los griegos era Gea, de cuya raíz derivan “generar” y “génesis”, y también “genial”.

Muy próximo es “genuino”, cuyos sinónimos son “natural” o “auténtico”. Natural viene de *natus* o “nacido”, que nos regresa a “génesis” y así a la tierra “nutricia de muchos”. Al hablar del arraigo debemos aludir a lo “autóctono”, derivado de “auténtico”, que significa “que proviene desde sí” y que connota una idea similar a “nativo”.

Vemos que el afinamiento en el terruño posee toda una miríada de connotaciones con la creatividad, la identidad, el crecimiento y los cuidados. La tierra nos cuida y nos ayuda a crecer. Y el arraigo consiste en armonizar con ella. La tierra nos llama a echar raíces y a volver a nosotros mismos. Porque también “origen” proviene de Gea. Y su aceptación es la oportunidad de descubrir fuerzas creadoras emanadas de la tierra, en un camino doloroso de retorno; pues “nada en el mundo causa tanto rechazo al hombre como el seguir ese camino que lleva hacia uno mismo” (Hesse, 1974, p. 55).¹

Solo el arraigo será capaz de sanarnos también en nuestra crisis de identidad

Importuna aquella sentencia de Ortega que reza “es preciso llamar al argentino al fondo auténtico de sí mismo, retraerle a la disciplina rigurosa de ser sí mismo, de sumirse en el duro quehacer propuesto por su individual destino” (Ortega y Gasset, 2005, p.127). Según Rodolfo Kusch, nuestra mente de argentinos y dada nuestra doble raíz europea e indígena es “mestiza”. Luego nuestra identidad y camino hacia el destino resultan esquivos. Porque el mestizaje de nuestra mente combina una verdad “de forma” que es nuestra ficción ciudadana, ordenada, progresista, y europea; y una verdad “de fondo”, demoníaca, caótica, telúrica, donde la tierra devoradora marca con signo de muerte todo aquello que se atreve a sobresalir por sobre su magma indefinido. Somos una cultura subjetiva resignada a la potencia irrefrenable del paisaje, agregará Kusch

1 La traducción es nuestra.

(2007, Tomo I, p. 3 y ss.), y creemos que es en nuestro paisaje y el afincamiento donde circula la savia nutricia también de nuestra salud. El arraigo nos obliga a una de las más arduas conquistas colectivas: vidas más largas y saludables para el cuerpo y alma de nuestra Nación. Todo en honor a la tierra y a nuestra identidad.

Salud y nuevo arraigo bonaerense

El paisaje señala posibles destinos de los pueblos; también en su salud. En “el país de la selva”, Ricardo Rojas se pregunta si en verdad “la mano de Dios ponía en los accidentes regionales la clave de los destinos colectivos” (2001, p. 304). Hoy esta geografía no es favorable y el destino señalado indigna. Porque es un hecho (y casi un destino) que en los accidentes regionales del conurbano la gente vive, en promedio, diez años menos que en los grandes centros ciudadanos. Buscamos, entonces, las claves de lo que podría ser un destino colectivo distinto y creemos encontrarlas en los desafíos de arraigo de los barrios populares.

En nuestro país lo precario es lo que dura y únicamente el arraigo podrá recrear lo duradero y sanador. El paisaje del conurbano bonaerense es inexplicable sin las urbanizaciones informales. En estos “barrios populares” y “asentamientos” sus habitantes están mayoritariamente bajo la línea de pobreza, en un medioambiente degradado y con grandes problemas

sanitarios. Pero su condición de informalidad fue asociada a una errónea percepción de un algo transitorio, nómada, hecho para no durar. En consecuencia, sus carencias responden a un error de concepto que solo el arraigo podrá enmendar. Porque en realidad el paisaje del conurbano evoluciona en cerrada escolta de nuestro devenir histórico y los asentamientos y barrios populares no representan un fenómeno transitorio, sino etapas con aspectos inconclusos y desatendidos que reclaman diligencia pública. Hablamos de pasos preparatorios de un nuevo arraigo cuyo desarrollo inclusivo y saludable debemos acompañar.

Hay barrios populares muy antiguos como Isla Maciel o Villa Inflamable en Avellaneda que datan del 1900. En los años 50 se agregarían barrio Urquiza en Avellaneda o Santa Isabel en Monte Grande. Para la década del 60 tenemos El Canario en Burzaco, El Fortín en Avellaneda, o Don José en Varela. Luego se sumarían San Jerónimo en Rafael Calzada, o El Parque en Varela. De los años 80 datan El Puente o El Zanjón en Punta Lara, entre muchos más. Y con las crisis de 1989 y 2001 su número aumentó exponencialmente. Habrá otros en el futuro. Y a simple vista, un rasgo inquieta: su precariedad, producto de una incomprensión del arraigo.

En estos barrios las Navidades comúnmente transcurren sin regalos y lejos de las tradicionales comilonas familiares. Se usa garrafa de gas para cocinar

y se hace fuego con leña para calentar agua y bañarse con el tachito. Los chicos, desabrigoados y mal alimentados. Dentro de este entramado no podemos soslayar la injerencia de los “malandras y punteros” (Ossona, 2014) en los procesos de ocupación de tierras. La política y el negociado hicieron lo suyo (Domínguez y Szwarcberg Daby, 2017). Formaron un sistema movilizado de votantes regenteado por punteros cuyas dolorosas secuelas forman parte del paisaje suburbano donde conviven desarraigo (la mayoría de los nuevos ocupantes es provinciana) con un nuevo arraigo, aún inconcluso, en lo que será el hogar por las próximas generaciones. Por contrapartida, la evolución tradicional de la provincia de Buenos Aires desde el criollo y el gringo se vio enriquecida por colectividades paraguayas, bolivianas y peruanas, donde las costumbres provincianas vinieron a completar una fisonomía propia que demanda una nueva comprensión.

La geografía humana de los barrios de la periferia nos alerta. En el Gran Buenos Aires hay más de 400 000 personas que viven en ranchos o casillas, y tres veces más, en viviendas deficitarias. Cuadras de calles de tierra, aguas estancadas, cloacas domésticas volcadas a la calle, escaso alumbrado público. Representa una inmensa necesidad de obra civil. Ahora bien, para ello debemos comenzar a ver a los barrios populares como realidades permanentes necesitadas de arraigo. La condición

es dejar atrás esa visión de fenómeno transitorio y aluvional, impedimento para emprender el bienestar. Esta precariedad se extiende a la salud. Y el dato científico es que los niños criados en barrios de bajos recursos, malas condiciones socioeconómicas, pobre infraestructura y altos niveles de violencia tienen mayores probabilidades de no ascender socialmente en la vida e incluso de terminar en la cárcel (Chetty *et al.*, 2018). El barrio no es “determinante”, pero la mitad del futuro de una persona dependería del vecindario de su niñez.

Precariedad sanitaria

La longevidad no se hereda; es social. La prolongación de la vida humana resulta del esfuerzo comunitario y las mejores condiciones de vida. Apenas un 16 % de todos los años de longevidad se deben a factores hereditarios; el resto es progreso social (Kaplans *et al.*, 2018). En la Argentina la mitad de las defunciones ocurren antes de los 75 años de edad; en Japón solo el 21 % de los fallecimientos ocurre antes de esa edad. Y aun cuando en la provincia de Buenos Aires el 45 % de las defunciones ocurre antes de los 75 años, en el conurbano este número es del 48 %. La expectativa de vida en los barrios de la periferia es 10 a 15 años menor que en los barrios prósperos de la zona norte de la Ciudad de Buenos Aires. Mueren adultos jóvenes por falta de cuidados de la salud.

Se es sano en una sociedad saludable con una perspectiva colectiva y trascendente (Doolittle, 2020). Existe una profunda desigualdad de salud entre países, especialmente en las Américas (Etienne *et al.*, 2020). De 363 ciudades estudiadas en América Latina, la esperanza de vida difería sustancialmente entre ellas aun dentro del mismo país (Bilal *et al.*, 2021). Mayores niveles de educación, acceso al agua y saneamiento, y mejores condiciones de vivienda se asociaron a mayor esperanza de vida. La pandemia ratificó esta inequidad. Con el covid-19 la mortalidad fue desproporcionadamente elevada en sectores de menores recursos (Regazzoni, entrada en Twitter, 2020) y países más pobres (Kawachi, 2020). En América Latina ha sido aún peor (Moreno, 2021). La salud es colectiva. Y la “colectividad” se funda en el arraigo.

Geografía y hábitat tienen responsabilidad en las desigualdades sanitarias. Las desigualdades sociales confrontan a la globalización (Milanovic, 2021). La “economía de todos y para todos” clama por su lugar en la historia moderna (Sandbu, 2020), anuncio extensible al campo de la salud (Kondo *et al.*, 2009). Pensemos que la gente de menores recursos muere más por cáncer o infarto de miocardio (Regazzoni, 2008) o por mortalidad infantil y materna (Marroy Fattore, 2018). Creemos que “no existirá verdadera justicia social si el pobre no dispone de idénticas posibilidades de curarse que el rico, si

no cuenta con los mismos elementos e igual asistencia médica que este” (Carrillo, 2006). La salud igualitaria es requisito de la igualdad social.

El hábitat precario y sin las necesarias condiciones de arraigo amenaza la seguridad humana y debilita a la democracia. Escribe Mangabeira que “la promesa central de la democracia es que los hombres y mujeres comunes tendrán la posibilidad de ser más libres y grandes” (2010, pp. 55–56). Este anhelo es imposible frente a la debilidad causada por las afecciones de salud que campean en la pobreza. Se impone un cambio de mentalidad. Como decía Deng Xiaping, “emancipar la mente”, olvidar prejuicios cargados de ideología y pensar en el desarrollo del país basándose en los hechos concretos. La solución a nuestra situación sanitaria no podrá resolverse sin replantearnos el arraigo de los nuevos asentamientos urbanos. Porque “no podemos cambiar al mundo si no cambiamos primero nuestras ideas” (Mangabeira, 2010). Y “los médicos deben prepararse a remozar todos sus esquemas mentales; en caso contrario, serán superados por los hechos” (Carrillo, 2006, p.22). Cambiar de mentalidad e implementar medidas de arraigo en los barrios populares es una prioridad sanitaria.

Hábitat y trampas de pobreza

De acuerdo con Roberto Mangabeira Unger (2010), el acontecimiento

social más importante de las últimas décadas

[Es] el surgimiento, al lado de la clase media tradicional, de una nueva clase media de millones de personas que vienen de abajo, que luchan para abrir pequeños emprendimientos, que estudian a la noche y que inauguran una cultura de autoayuda e iniciativa. Esta nueva clase media ya está en el comando del imaginario popular.

Esto señala un horizonte para las políticas de bienestar. Penosamente, en el seno de nuestras comunidades surgen enclaves donde la pobreza se afianza; allí se forman trampas de pobreza (Kraay y McKenzie, 2014). Hoy la ciencia entiende por “trampa de pobreza” (Ghatak, 2015) al hecho constatable de la entrada de las familias en una situación de pobreza de la cual resulta extremadamente difícil salir. Habría ciclos que la refuerzan: mala infraestructura, baja calidad educativa, mayor carga de enfermedad, violencia y exclusión del mercado laboral. Se crea entonces un círculo no virtuoso de empobrecimiento estructural. En 70 años solo 12 naciones lograron salir del estatus de subdesarrollo (Ahluwalia *et al.*, 2008). La tarea exige estrategias más allá del “crecimiento económico”² y el acceso a la salud es indispensable. Dirá Amartya Sen que “la libertad de

determinar la naturaleza de nuestras vidas es uno de los más valuados aspectos de nuestras vidas, y el cual tenemos razones para atesorar” (2010, p.227). Caídas en la trampa de la pobreza y la enfermedad, las familias ven reducida justamente su capacidad de determinar la naturaleza de sus vidas, a causa de su mala salud, y se dispara la “espiral enfermedad-deseducación-pobreza” (Banerjee y Duflo, 2011, p.44), laberinto originado en una concatenación de omisiones y errores de concepción inicialmente políticos. La consecuencia sanitaria más directa de estas trampas de pobreza es el establecimiento de las llamadas “trampas de mortalidad” (Bloom y Canning, 2014).

La distribución de la salud en el mundo y su progreso a lo largo de las décadas ha venido siendo bimodal, con un grupo de países saludables de baja mortalidad que evoluciona con una reducción sostenida de esta, y un grupo de países con alta mortalidad inicial y magros progresos. Los países con alta mortalidad ya hace 60 años que mejoraron su salud, en relación con su contrapartida. Consecuentemente, muy pocos países con alta mortalidad hacen una transición rápida hacia una baja mortalidad, mientras que otros países de alta mortalidad parecen estar en una “trampa de mortalidad”. También dentro de los países

2 Es el subtítulo del libro de los recientemente galardonados con el Premio Nobel de Economía Abhijit V. Banerjee y Esther Duflo: *Poor economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty* (Nueva York: Public Affairs, 2011).

hay áreas geográficas o sectores sociales alcanzados por estas trampas de mortalidad. Ellas se correlacionan casi exactamente con las trampas de pobreza y se superponen a un hábitat degradado.

En la Argentina existen fuertes desigualdades en salud (Macchia *et al.*, 2020) similar a las trampas de mortalidad descriptas. Aunque las tasas de muerte general y prematura tienden a disminuir en promedio, el fenómeno oculta fuertes desigualdades internas. Desde 1990 hasta 2017, se redujo significativamente la tasa de mortalidad promedio estandarizada por edad y sexo, pero en los bienios 2002-3 y 2016-7 hubo un aumento de la mortalidad en relación con el bienio anterior. Ambos picos corresponden a crisis económicas. Además, la velocidad de reducción de muerte prematura (antes de los 75 años) se desacelera debido al aumento tanto de muertes prematuras, así como de muertes en ancianos. La mortalidad general aumentó cuando se redujo el financiamiento público de la atención a la salud y disminuyó cuando el Estado destinó más dinero a la asistencia sanitaria. Se observó también que la probabilidad de morir antes de los 75 años aumentó con el mayor número de necesidades básicas insatisfechas.

Dentro de una misma ciudad existen trampas de mortalidad. Por ejemplo, en la comuna 8 de la Ciudad de Buenos Aires (Lugano) la muerte ocurre, en promedio, entre los 71 y 69 años de

edad; mientras que en la comuna 2 (Barrio Norte) ello sucede entre los 79 y 78 años, respectivamente (Regazzoni, 2008). Las personas con mayor capital social en la Argentina tienden a reportar mejor situación de su salud personal que aquellas más carenciadas (Ronconi *et al.*, 2012). Esto se correlaciona con el nivel educativo; la escolaridad incompleta se asocia a una falta de acceso a la salud (Nievas *et al.*, 2021). De hecho, la prevalencia de obesidad en las mujeres, para dar un ejemplo, aumenta cuando disminuye la escolarización (Boissonnet *et al.*, 2011), independientemente de otros factores.

Las trampas de pobreza y mortalidad existen: reducen la capacidad de las familias para salir de la situación de pobreza y desarrollarse y coinciden con áreas geográficas degradadas. Las políticas de arraigo podrían romper este círculo no virtuoso y promover el bienestar.

Paisaje y salud

La Madre Naturaleza nos obliga a un cambio de mentalidad política. Dice Voegelin que “el intento por destruir al mundo no destruye al mundo, sino que aumenta el desorden de la sociedad” (2014, p. 84). Hoy la decisión política de mayor escala es de naturaleza ambiental (Fuller, 2012), medular para el arraigo y la salud. La degradación ambiental de ciertas porciones de nuestro territorio acarrea consecuencias inmensas sobre la salud. Porque

la naturaleza sufre y con ella la comunidad humana. El Riachuelo sirve de ejemplo. Se ha estimado que 4 % de todas las muertes y 6 % de todo el daño (muerte e incapacidad) producido por las enfermedades en el mundo son atribuibles a falta de agua potable y cloacas. Asumiendo las estimaciones de la Organización Mundial de la Salud para la región, en Argentina es razonable esperar que 7 de cada 100 000 habitantes muera anualmente por causas asociadas al agua potable y las cloacas.

La promoción del medioambiente será una parte sustancial de las políticas de arraigo con amplias consecuencias económicas y para la salud. En China, por ejemplo, han calculado que la degradación ambiental podría ocasionar pérdidas del orden del 13 % del PBI (Ziran Zhi You). La reversión de las áreas degradadas genera riqueza para las comunidades. Los foros científicos opinan que, sin un manejo estratégico del paisaje, el desarrollo económico se vuelve insustentable y la gente enferma más. El cuidado del medioambiente es indispensable para erradicar la pobreza (Adams *et al.*, 2004).

Consideremos que el problema medioambiental ocurre especialmente en los barrios más pobres. Luego en esta geografía de la desigualdad, ya no solo económica, sino también ambiental, está la clave de nuestro destino colectivo. Por eso, debemos trabajar para recrear un paisaje económica y ambientalmente equitativo. Entramos

definitivamente en una era de adaptación a las condiciones que impone la naturaleza (Georgieva, 2019). Creemos que “hasta nueva orden, el orden biológico es primordial comparado con el orden tecnológico” (Canguillhem, 2004, p.32). Y nuestro orden comunitario es una forma superior del orden biológico en su más amplio sentido de orden vital, y el arraigo constituye la forma de integrar la cultura en armonía con la natura.

Sanar y crecer

Entendamos que la relación entre trampas de mortalidad y trampas de pobreza es recíproca; ambas son emergentes de vectores políticos antes que económicos. El acceso a la salud bajo una perspectiva de arraigo constituye parte sustancial de la vida democrática. Y así como el arraigo obedece primero a decisiones políticas antes que económicas, la salud también depende del cambio político (OMS, 2001). La salud depende de cómo vivimos y esto depende, a su vez, de cómo nos organizamos (Martyn, 2004).

En primer lugar, el acceso a la salud mejora la sobrevivencia de las personas, razón de ser de la vida comunitaria. En un análisis longitudinal en China continental, entre 2002 a 2014 (Hao *et al.*, 2020), se observó que la expectativa de vida fue un año y medio mayor entre quienes reportaron el acceso a la atención médica como “adecuado” en comparación con quienes referían

pobre acceso a servicios médicos. Pero, además, ocuparse de la salud de la ciudadanía dice mucho respecto de los valores democráticos de los gobiernos y de las comunidades. Promover la salud es una capacidad indispensable del Estado (Inglehart *et al.*, 2008). Un Estado será débil si no puede proteger la vida de los ciudadanos y esto caracteriza a los países pobres (Deaton, 2015). Las familias de menores recursos necesitan que los gobiernos colaboren con ellas mediante capacidades públicas adecuadas que promuevan su camino hacia una mejor vida.

La salud y el desarrollo económico están profundamente interrelacionados (Marmot, 2005). Las condiciones de vida temprana (posición socioeconómica de los padres) influye sobre la salud del individuo a lo largo de toda su vida (Hayward y Gorman, 2004). Y la mejora de la salud poblacional impacta sobre la economía (Bulczak y Gugushvili, 2022). Según Bhargava *et al.* (2001), la tasa de supervivencia en adultos³ influye sobre el crecimiento económico. Para los países más pobres un incremento del 1% en la tasa de supervivencia de su población adulta se asoció con un aumento aproximado del 0,05% en la tasa de crecimiento económico. Al evaluar 64 estudios de todo el mundo, Ridhwan *et al.* (2022)

observaron un efecto positivo de la salud sobre el crecimiento económico. La prolongación de la esperanza de vida resulta el hecho desencadenante de la transición hacia el crecimiento sostenido (Cervellati y Sunde, 2009).

Finalmente, la salud igualitaria promueve igualdad ciudadana, condición esencial de la paz social. La creciente inequidad global será una de las principales causas de inestabilidad política y social para el futuro cercano (DCDC, 2010), un dato que ratifica aquello de Aristóteles, en *Política*, cuando sostenía que en todas partes “la sublevación tiene por causa la desigualdad” (V, 1, 11). La historia humana es una sucesión interminable de “conflictos desiguales entre quienes tienen y quienes no” (Diamond, 1999). La salud igualitaria, además de todos sus beneficios, nos traerá paz.

Comunidad, arraigo y salud

Todas las representaciones de la esfera espiritual del hombre son existenciales y no normativas, nuestra espiritualidad emana de nuestro particular vivir y viceversa; del mismo modo, sostiene Karl Schmitt que “cada Nación posee su propia idea de Nación, y encuentra en sí misma los elementos constitutivos de su nacionalidad, y no gracias a o a través de las demás

3 Tasa de supervivencia de la vida adulta es una medida agregada de los niveles de salud de la población. La tasa de supervivencia entre los 15 y los 60 años representa el complemento de la tasa de mortalidad entre los 15 y los 60 años (1-Tasa de mortalidad). La tasa de mortalidad adulta (15-60) es la probabilidad de que una persona de 15 años muera antes de cumplir 60 años.

naciones” (2002, p. 84). Este principio subjetivo excede a lo que una política o un ordenamiento político puedan darnos. Hay una convicción profunda en los hombres, y es que “ningún ordenamiento político es capaz de contener al espíritu humano” (Mangabeira-Unger, 2010, p. 153). Por ello, las cosas suceden a pesar de las convenciones o normas, en un torrente que señala al caudaloso espíritu humano abriéndose paso en la historia. Su forma es la subjetividad nacional. En lo concreto, estaremos o no a la altura de sus demandas que, en este caso, son de terruño, libertad, prosperidad, y vida. De hecho, nadie “está dispuesto a defender que sea la Nación para el Estado y no el Estado para la Nación”; porque nadie afirmará “que sea la vida para el orden público y no el orden público para la vida” (Ortega y Gasset, 2007, p. 120). Luego la salud de los argentinos posee un orden de prelatura por sobre otros intereses, aun cuando sean legítimos.

El interés por la salud se arraiga en algo tan originario (recordemos a Gea) como nuestra identidad. Esta identidad se nutre del pasado, es verdad. Dirá Mangabeira que el pasado crea una relativa inflexibilidad en nuestra capacidad de cambio porque “podemos cambiar lo que somos en un sentido colectivo solo con lentitud y en los márgenes. [...] Lo que somos ahora no es un material maleable, que se presta a un cambio rápido o radical. [...] No podemos volver a foja cero”. Aunque “tampoco carecemos de medios para

aflojar las ataduras de la restricción que se plasma tanto en las prácticas y en las instituciones establecidas de la sociedad como en los dogmas que practica la cultura” (2009, p. 167). En pocas palabras, nunca podremos negar lo que somos, y toda nuestra proyección en direcciones nuevas e inexploradas deberá congraciarse, quiera o no, con este legado. No temamos a lo permanente del arraigo, porque nos reconcilia con nuestra identidad, y no temamos afincarnos con “genuina” creatividad en el torrente del progreso. Esta es la clave de la vida comunitaria, fundada en lo que fue, pero intrínsecamente abierta a lo que será.

Cuando Aristóteles define a lo político dice dos cosas centrales. La primera es que “el hombre es por naturaleza un animal político, y, por eso, aun sin tener necesidad de ayuda recíproca, los hombres tienden a la convivencia” (*Política*, III, 6, 3). Preferimos vivir juntos por una especie de placer convivencial. Los hombres “se reúnen por el mero vivir y constituyen la comunidad política”. Lo segundo que dice Aristóteles es que a los hombres “también la utilidad común los une, en la medida en que a cada uno le impulsa la participación en el bienestar. Este es, efectivamente, el fin principal, tanto de todos en común como aisladamente”. Vale decir que los hombres forman comunidades porque esto es mejor a los efectos de conseguir todo aquello relacionado con una vida feliz. El comienzo de la construcción de

comunidad es el proceso de arraigo. Y el cuidado por el que lo necesita, su dimensión constitutiva primaria.

No por casualidad el término “felicidad” se halla íntimamente asociado a fecundidad y femineidad. La raíz de los tres vocablos es *fe-*, que traduciría el griego *Θη* (“the”, que evoca a su vez la palabra *tókos*, cuyo significado es útero, y de donde proviene nuestra noción de “tocoginecología”); esta partícula expresa la idea de “fecundidad” (Benveniste, 1969, p.189). Fecundidad que, al igual que la creatividad, señala hacer algo nuevo, a la vez que valioso. La felicidad es entonces un estado subjetivo resultante de la fecundidad, de un aporte a lo mejor de la vida, de una acción de creación, del acto propio de engendrar cosas nuevas y de valía. En un sentido muy hondo solo es feliz quien es fecundo en alguna medida, y viceversa; únicamente quien es feliz puede ser fecundo; felicidad y fecundidad son casi sinónimos. Y no es casual entonces que para adjetivar una vida dichosa digamos indistintamente que es una vida feliz o vida fecunda. Promover los cuidados va consolidando la vida común; o no habrá consolidación alguna. El espacio del mundo es excesivamente grande como para que el grupo humano lo recorra solo. Necesita una serie de prótesis emocionales y simbólicas para poder moverse. Y “cuando la producción de esas prótesis se detiene, entonces la clase política de todo pueblo pierde su habilidad para conducir y orientar” (Sloterdijk, 1993, p.60).

La isla de la comunidad humana “está llena de sonidos y voces”, una “fraternidad de los sonidos, o sonosfera, cuyos miembros se reconocen en ella, como en una representación psicoacústica compartida del mundo” (Sloterdijk, 1993, p.20). En esta sonosfera o fraternidad de los sonidos se consolida el arraigo, un secular y fecundo proceso de armonización con la tierra y el todo. De entre los múltiples rasgos estructurales de América Latina, Jaguaribe (1974) destaca “en primer lugar el estancamiento...”. Nunca tan cierto sobre la salud de los barrios más humildes. Nuestra rebelión es la de impedir que la geografía se convierta en destino; y el instrumento de la rebeldía es político.

En un sentido muy profundo geografía y población imponen al ser humano una serie de respuestas y posicionamientos profundos que se ponen de manifiesto en el ordenamiento político. El hecho de tener indefectiblemente que relacionarnos con la “tierra nutricia” de que hablamos arriba y con algunos de los otros miembros de nuestra especie dentro del colectivo reproductivo que comporta toda comunidad es un dilema para nuestra inteligencia y voluntad, que nos obligan indefectiblemente a politizarnos. *Pari modo*, la inmensidad del cosmos y los interrogantes sobre nuestra trascendencia reclaman del hombre una respuesta de naturaleza también comunitaria. Esto permite entonces hacer una definición tan interesante como poco ortodoxa de la política. “Política

es el arte, de organizar los grupos y las fuerzas grupales” y “los primeros gestos de este holismo instintivo son los intentos por describir al cosmos como el gran hogar, y al pueblo como la gran familia”. Esto traería un formidable efecto sobre un hombre que más bien habrá de ser entendido como “el animal condenado a migrar hacia hogares abstractos”, concluirá Sloterdijk (1993). Porque el ordenamiento político con su ingente estantería de conceptos y silogismos, en definitiva, constituye un aparato abstracto que se asienta sobre dos concretos fenomenales: la naturaleza circundante y la dinámica de los grupos humanos, inequívocamente orientados a la vida, hacia la salud total. ■

Referencias bibliográficas

- Adams, W. M.; Aveling, R.; Brockington, D.; Dickson, B.; Elliott, J.; Huton, J.; Roe, D.; Vira, B. y Wolmer, W. (12 de noviembre de 2004). Biodiversity conservation and the eradication of poverty. *Science*, Vol. 306, 1146–1149.
- Ahluwalia, M.; Bacha, E. et al. (2008). Commission on Growth and Development. *World Bank*.
- Aristóteles. *Política*. (1994). Madrid: Gredos.
- Banerjee, A. V. y Duflo, E. (2011). Low-hanging fruit. En *Poor economics*. Nueva York: Public Affairs.
- Benveniste, E. (1969). Prêt, emprunt et dette. En *Le vocabulaire des institutions indo-européennes*. París: Éditions de Minuit.
- Bhargava, A.; Jamison, D.T.; Lau, L. J. y Murray, C. J. (2001). Modeling the effects of health on economic growth. *J Health Econ*; 20(3): 423-40. doi: 10.1016/S0167-6296(01)00073-x. PMID: 11373839.
- Bilal, U.; Hessel, P.; Perez-Ferrer, C. et al. (2021) Life expectancy and mortality in 363 cities of Latin America. *Nature Medicine*, 27: 463-470
- Bloom, D. E. y Canning, D. (2014). Mortality Traps and the Dynamics of Health Transitions. *Journal of Political Economy*; 122,6: 1355. <https://doi.org/10.1086/677189>
- Boissonnet, C.; Schargrodsy, H.; Pellegrini, F.; Macchia, A.; Marcet Champagne, B.; Wilson, E. y Tognoni, G. (2011). Educational inequalities in obesity, abdominal obesity, and metabolic syndrome in seven Latin American cities: the CARMELA Study. *Eur J Cardiovasc Prev Rehabil*; 18(4): 550-6. doi: 10.1177/1741826710389418
- Bulczak, G. y Gugushvili, A. (2022). Downward income mobility among individuals with poor initial health is linked with higher cardiometabolic risk. *PNAS Nexus*; 1: 1–9. <https://doi.org/10.1093/pnasnexus/pgac012>
- Canguillhem, G. (2004). La idea de naturaleza en el pensamiento y la práctica de la medicina. Escritos sobre medicina. N.º 1. Madrid: Amorrortu.

- Carrillo, R. (2006). Creación de la Secretaría de Salud Pública. Discurso al asumir el cargo de secretario de Salud Pública de la Nación (10 junio 1946). En *Textos elegidos*. Buenos Aires: Ministerio de Salud de la Nación.
- Cervellati, M. y Sunde, U. (2009). Life Expectancy and Economic Growth: The Role of the Demographic Transition. IZA (Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit), *Discussion Paper N.º 4160*.
- Chetty, R.; Friedman, J. N; Jones, M. R. y Porter, S. R. (2018). The Opportunity Atlas: Mapping the Childhood Roots of Social Mobility. NBER.
- Deaton, A. (12 de octubre de 2015). Estados débiles, países pobres. *Project-Syndicate*. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/economic-development-requires-effective-governments-by-angus-deaton/spanish>
- Development, Concepts and Doctrine Centre (DCDC). (2010). Ministry of Defense, UK. Strategic trends program. Strategic trends-outdo 2040.
- Diamond, J. (1999). History's haves and have-nots. En *Guns, Germs, and Steel*. Nueva York: Norton & co.
- Domínguez, F. y Szwarcberg Daby, M. (2017). Los barones del Conurbano. en Zarazaga, Rodrigo y Ronconi, Lucas (comps.), *Conurbano Infinito*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Doolittle, W. F. (2020) Could this pandemic usher in evolution's next major transition? *Curr. Biol.* Aug 3; 30(15): R846-R848.
- Etienne, C. F.; Fitzgerald, J.; Almeida, G. et al. (2020). COVID-19: transformative actions for more equitable, resilient, sustainable societies and health systems in the Americas. *BMJ Global Health*, 5: e003509. doi:10.1136/bmjgh-2020-003509
- Fuller, S. (7 de mayo de 2012). El futuro del conflicto ideológico. *Project Syndicate*.
- Georgieva, K. (2019). The adaptative age. *Finance & Development*.
- Ghatak, M. (2015). Theories of Poverty Traps and Anti-Poverty Policies, *The World Bank Economic Review*, Volume 29, Issue suppl_1, 2015, S77–S105, <https://doi.org/10.1093/wber/lhv021>
- Hao et al. (2020). Adequate access to health-care and added life expectancy among older adults in China. *BMC Geriatrics*; 20: 129 <https://doi.org/10.1186/s12877-020-01524-9>
- Hayward, M. D. y Gorman, B. K. (2004). The long arm of childhood: the influence of early-life social conditions on men's mortality. *Demography*; 41: 87–107.
- Hesse, H. (1974). *Demian*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Homero, *Ilíada*.
- Inglehart, R.; Foa, R.; Peterson, C. y Welzel, C. (2008). Development, Freedom, and Rising Happiness. A Global Perspective, 1981–2007. *Perspectives On Psychological Science*, 4; 3: 264-285.
- Jaguaribe, H. (1974). La América Latina ante el siglo XXI. *El Trimestre Económico*, Vol. 41, N.º 162(2), pp. 417-438.
- Kaplanis, J.; Gordon, A.; Shor, T. et al. (1 de marzo de 2018). Quantitative analysis of population-scale family trees with millions of relatives. *Science*.
- Kawachi, I. (2020). COVID-19 and the 'rediscovery' of health inequities. *Int J Epidemiol*; 49(5): 1415–18. <https://doi.org/10.1093/ije/dyaa159>
- Kondo, N.; Sembajwe, G.; Kawachi, I.; van Dam, R. B.; Subramanian, S. V. y Yamagata, Z. (2009). Income inequality, mortality, and self-rated health: meta-analysis of multilevel studies. *BMJ*; 339: b4471 doi:10.1136/bmj.b4471
- Kraay, A. y McKenzie, D. (2014). Do Poverty Traps Exist? Assessing the Evidence. *Journal of Economic Perspectives*; 28(3).
- Kusch, R. (2007). La seducción de la barbarie. *Obras completas*. Tomo I. Rosario: Editorial Fundación Ross.
- Macchia, A.; Mariani, J.; Nul, D.; Grancelli, H.; Tognoni, G. y Doval, H. C. (2020). An analysis

of death trends in Argentina, 1990-2017, with emphasis on the effects of economic crises. *J Glob Health*; 10(2): 020441. doi: 10.7189/jogh-10-020441.

Mangabeira Unger, R. (2009). La autoconciencia. En *El despertar del individuo*. Buenos Aires: FCE.

Mangabeira Unger, R. (2010). Un agente: trabajadores que quieren ser pequeños burgueses. En *La Alternativa de la izquierda*. Buenos Aires: FCE.

Mangabeira Unger, R. (mayo de 2010). Conferencia pronunciada en la ciudad de Salta.

Marmot, M. (2005). Social determinants of health inequalities. *Lancet*; 365: 1099-1104.

Marro, M. J. y Fattore, G. L. (2018). Análisis de tendencia de la desigualdad en la mortalidad materno-infantil, Argentina, 1990-2010. *Rev Argent Salud Pública*; 9(35): 17-24.

Martyn, C. (2004). Politics as determinants of health. *BMJ*; 329, 7480: 1423-1424.

Milanovic, B. (2011). Inequality and its Discontents. Why So Many Feel Left Behind. *Foreign Affairs*. Disponible en: <http://www.foreignaffairs.com/print/67958>

Moreno, L. A. (2021). Las Décadas Perdidas de América Latina. *Foreign Affairs*. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/south-america/2020-12-22/las-decadas-perdidas-de-america-latina>

Nievas, C. M.; Moyano, D. L. y Gandini, J. B. (2021). Determinantes sociales y de género relacionados a las inequidades de salud en una comunidad de Argentina [Social and gender determinants related to health inequities in a community in Argentina]. *Rev. Fac. Cien. Med. Univ. Nac. Córdoba*; 78(2):103-109. En español: doi: 10.31053/1853.0605.v78.n2.29769. PMID: 34181842; PMCID: PMC8628826.

OMS. Commission on Macroeconomics and Health & World Health Organization. (2001). Macroeconomics and health: investing in health for economic development: executive summary/report of the Commission on Macroeconomics and Health. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/42463>

Ortega y Gasset, J. (2005). Por qué he escrito 'El hombre a la defensiva'. *Los escritos de Ortega y Gasset en La Nación, 1923-1952*. Buenos Aires: La Nación.

Ortega y Gasset, J. (2007). *Vieja y nueva política*. Madrid: Biblioteca Nueva.

Ossona, J. (2014). *Punteros, Malandras y Porongas. Ocupación de tierras y usos políticos de la pobreza*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Regazzoni, C. (22 de mayo de 2008). Salud al Sur. *La Nación*.

Regazzoni, C. (8 de mayo de 2020). Publicación en Twitter. <https://twitter.com/RegaCarlos/status/1258688857417166849?s=20>

Rojas, R. (2001). *El país de la selva*. Buenos Aires: Taurus.

Ronconi, L.; Brown, T. T. y Scheffler, R. M. (2012). Social capital and self-rated health in Argentina. *Health Econ*; 21(2):201-8. doi: 10.1002/hec.1696.

Sandbu, M. (2020). The everyone economy: how to make capitalism work for all. *Financial Times*, Disponible en: <https://www.ft.com/content/a22d4215-0619-4ad2-9054-3a0765f64620>

Schmitt, K. (2002). Das Zeitalter der Neutralisierungen und Entpolitisierungen. En *Der Begriff des Politischen*. Berlín: Duncker & Humblot.

Sen, A. (2010). Lives, Freedom and Capabilities. En *The Idea of Justice*. Nueva York: Penguin Books.

Sloterdijk, P. (1993). *Im selben Boot*. Frankfurt: Suhrkamp.

Voegelin, E. (2014). Ciencia, Política y Gnosticismo. En *Las religiones políticas*. Madrid: Trotta.

Ziran zhi you (Amigos de la Naturaleza). Disponible en: <http://www.fon.org.cn>

Desarrollo local con perspectiva ambiental

Franco Ciaffardini

Nació en San Antonio de Areco, provincia de Buenos Aires. Es licenciado en Higiene y Seguridad en el Trabajo y especialista en Protección Ambiental (Instituto Argentino de Seguridad) y en Reducción de Riesgos de Desastres, Cambio Climático y Desarrollo Sostenible (Universidad del Salvador). En su ciudad, se ha desempeñado como director de Medio Ambiente (2014–19), a cargo del Centro de Monitoreo y Alerta Temprana, y líder del desarrollo del Plan Local de Acción Climática 2019–2030 de la ciudad. Actualmente, es relator en el Gabinete Nacional de Cambio Climático, en temas de desarrollo productivo, desarrollo territorial y hábitat, y gestión del riesgo, en el marco del desarrollo del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático. También es docente en la Universidad Nacional de San Antonio de Areco y en el Instituto Superior de Formación Técnica 143, en las carreras de Licenciatura en Seguridad e Higiene y Licenciatura en Gestión Ambiental.

Partiendo de que *ambiente* puede definirse como “el conjunto de condiciones naturales físicas, sociales y económicas de un lugar que nos rodea”, podemos ya darnos una noción de la importancia que tiene el cuidado de este para el desarrollo de la vida de las personas y, en especial, para fortalecer el arraigo en cada uno de los territorios.

Nuestro país tiene la característica de ser uno de los más urbanizados del mundo (por encima del 90 % y con tendencia a incrementarse en los próximos años). Esta situación realza, aún más si cabe, la imperiosa necesidad de contar con un ambiente sano y de calidad como uno de los pilares de la generación de arraigo.

Con estos datos iniciales, no es de extrañar que en el contexto internacional nos encontremos con discusiones y tratamientos de gran transcendencia para los gobiernos locales, vinculados a la sustentabilidad, como por ejemplo, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), fijados en la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o el Acuerdo de París durante la COP25 de Cambio Climático, donde se fijaron responsabilidades comunes pero diferenciadas sobre la problemática.

En la realidad actual, los territorios y gobiernos locales son los primeros que padecen de manera directa e indirecta el deterioro y la degradación de

nuestro entorno y las desigualdades sociales, con entornos naturales contaminados, acceso escaso a alimentos de calidad nutricional, problemáticas sociales y laborales que conllevan al éxodo de los jóvenes a los grandes centros urbanos, en busca de oportunidades, ausencia de servicios básicos de infraestructura y conectividad, falta de acceso al hábitat, etc. A todo esto se suman los efectos del cambio climático, en muchos casos devastadores, como lluvias y tormentas intensas que provocan inundaciones con grandes perjuicios para los sectores más vulnerables o largos períodos de sequía que afectan gravemente a los sectores productivos con daños económicos y materiales de gran magnitud.

Pero, así como son los territorios los principales perjudicados, también son estos los que tienen la potencialidad clave de tomar acción y remediar estas problemáticas mediante el desarrollo e implementación de políticas públicas vinculadas al cuidado de nuestra casa común y que también generen desarrollo territorial y productivo

local, para dinamizar la economía y generar oportunidades para los propios ciudadanos que habitan el territorio, en lugar de tener que salir a buscarlas a otros sitios, como los grandes centros urbanos.

Dicha potencialidad se pone aún más de manifiesto en este siglo XXI, que muchos pensadores y referentes describen como el “siglo de los gobiernos locales”, ya que, en los últimos años, han mutado las competencias y el alcance de los gobiernos municipales, ampliándose sus misiones y funciones, de forma tal que estén más presentes y con mayor intervención en acciones que impactan directamente en el día a día de los ciudadanos, dejando ya de lado el viejo rol de ocuparse solamente del alumbrado, barrido y limpieza.

Ante este contexto, el diseño de políticas públicas para el desarrollo local con perspectiva ambiental tiene resultados positivos tanto en la dimensión económica, como en la social o natural, y se presenta como uno de los ejes centrales que todo gobierno local debe abordar si realmente quiere trabajar para el bienestar y la calidad de vida de sus ciudadanos.

Los territorios tienen la enorme responsabilidad de generar e implementar planes y programas con una mirada de la situación actual, pero también con una fuerte perspectiva de mediano y largo plazo que permita consolidar un modelo de ciudad resiliente y sostenible, garantizando la

protección de la naturaleza y de los servicios ecosistémicos por sobre todas las cosas, pero también potenciando el desarrollo territorial inclusivo y la posibilidad de que todos los habitantes puedan satisfacer sus necesidades para tener una calidad de vida digna en su propio territorio y la posibilidad de elegir dónde desarrollarse, sin que la falta de oportunidades tenga que ser motivo de desarraigo.

Algo sumamente positivo para este tipo de planificación del territorio es que todos estos objetivos son complementarios. Eso permite que una acción pueda resultar beneficiosa en varios aspectos, resolviendo o mejorando la situación actual de varias maneras posibles, como podría ser una acción de producción de alimentos que favorece el cuidado de la tierra, la generación de empleo local, y el acceso a alimentos de calidad a un precio justo. Es decir, una acción con múltiples beneficios.

Tal como se puede apreciar en los diferentes títulos de la presente publicación, para generar arraigo en los territorios y garantizar el cuidado del medio ambiente, los gobiernos locales deberán apuntar sus cañones a políticas que sean capaces de generar las siguientes acciones:

- Garantizar el cuidado del ambiente, así como propiciar la recuperación o el fortalecimiento de los ecosistemas actuales, haciendo un uso sostenible y no degradante de los recursos

naturales, mediante el consumo y la producción responsable.

- Elaborar códigos de ordenamiento y desarrollo territorial que, entre sus indicadores urbanísticos, contemplen la interacción de los ciudadanos con los entornos naturales, como espacios verdes, forestaciones, cursos de agua, etc., y que las actividades urbanas no los contaminen ni perjudiquen.
- Garantizar el acceso a servicios básicos de infraestructura, en especial, servicios sanitarios como la cobertura total de agua potable y de desagües cloacales, ambos mediante red pública, con sus correspondientes sistemas de tratamiento, que inoculen los desechos para evitar así su contaminación.
- Priorizar la generación de alimentos de origen local y sin uso de productos agroquímicos para reducir las distancias de transporte de alimentos y la consecuente reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, así como para generar puestos de trabajo nuevos que garanticen el cuidado de los recursos naturales.
- Elaborar un plan de acción climática local, con información precisa sobre las emisiones de gases de efecto invernadero emitidas en los límites del territorio local, con medidas de mitigación (reducción de emisiones de gases de efecto invernadero) y de adaptación (reducción de vulnerabilidades y preparación/reducción de

riesgos ante eventos naturales). Este plan es de vital importancia para orientar de manera efectiva los recursos económicos a cuestiones sociales o al desarrollo de políticas de eficiencia energética, producción sostenible o energías renovables, entre otras, y realmente lograr que una ciudad sea sostenible y resiliente.

- Establecer una estrategia de gestión integral de residuos urbanos, que no solo contemple la su adecuada disposición final, sino también que potencie el consumo responsable y la recuperación y valorización de los residuos, ya sean orgánicos o inorgánicos, y que dicha valorización sea local o regional, para volver a utilizarse en el sector productivo de cercanía, reduciendo así la cantidad de recursos vírgenes utilizados y bajando también los costos de materias primas.
- Regular la aplicación de sustancias químicas en los sistemas de producción, en particular, en la producción agropecuaria y la utilización de productos sanitarios.
- Propiciar espacios de intercambio con los actores de la sociedad civil, generando entornos de participación donde todas las voces sean escuchadas y cada uno de los actores pueda realizar aportes, en especial, las personas jóvenes.
- Incorporar la perspectiva de género y de reducción de desigualdades en cada una de las acciones a realizar,

a fin de asegurar que ninguna de ellas sea contraproducente en este sentido y también puedan detectarse oportunidades de reducir las brechas ya existentes en ambas perspectivas.

Todos los apartados que han sido mencionados son realmente imprescindibles para que un gobierno local pueda aspirar a consolidarse como un territorio sostenible y resiliente, con un cuidado y desarrollo del entorno en el que habita una comunidad.

No obstante, para la inmensa mayoría de los municipios de nuestro país, existen grandes barreras y desafíos a los que deben enfrentarse para poder cumplir estos objetivos. Entre otros, pueden mencionarse:

- La falta de recursos técnicos y económicos propios para el diseño y la implementación de programas, y que en muchos casos las provincias o la Nación no alcanzan a suplir.
- La necesidad de romper con el paradigma de los viejos sistemas de producción, con uso de productos que afectan a la naturaleza, tanto el suelo como los cursos de agua, y en los que se apunta a una economía lineal, en lugar de una circular en la que se maximice el aprovechamiento de los recursos.
- Falta de involucramiento de la ciudadanía en la participación y toma de decisiones. El compromiso de los habitantes locales para manifestar sus preocupaciones y participar en

la elaboración de los planes de desarrollo permitiría un trabajo conjunto más eficiente y productivo para hacer frente a las problemáticas ciudadanas.

Sin lugar a duda, los gobiernos locales tienen un gran desafío por delante a fin de pensar en el bienestar holístico de las comunidades, pero también tienen la oportunidad de transformar la realidad de los ciudadanos, en especial, de los sectores más vulnerables, generando arraigo y una buena calidad de vida.

Como puede observarse, el cuidado de nuestro ambiente deberá abordarse con políticas públicas integrales que, si bien pueden entrañar complejidades, sin duda traerán innumerables beneficios en diversos ejes que, en la actualidad, necesitan una urgente acción de mejora.

Asegurar el gozo a un ambiente sano y de calidad para nuestra generación y, especialmente, para las generaciones futuras es, probablemente, el desafío y la responsabilidad más importante que tenemos como humanidad. ■

*“Nuestra rebelión es
la de impedir que la geografía
se convierta en destino;
y el instrumento de la rebeldía
es político”.*

Carlos Javier Regazzoni

Políticas de acceso al hábitat

Marina Moretti

Nació y reside en San Andrés de Giles. Es licenciada en Comunicación Social de la Universidad de Buenos Aires. Ejerció la docencia en el nivel secundario (CEPT, 1998–2004) y universitario (Universidad de La Matanza). En 2002 comenzó a trabajar en Parlamentos Juveniles del Mercosur. Trabajó en la Comisión de Igualdad de Oportunidades del Senado Provincial como secretaria relatora. Luego pasó al Ministerio de Asuntos Agrarios de la provincia. Fue senadora provincial por la segunda sección electoral entre 2011 y 2015. Al año siguiente, estuvo al frente de la Agencia Municipal de Hábitat de San Antonio de Areco y en 2017 fue electa concejal del Municipio de San Andrés de Giles. A fines del 2019, se desempeñó como subsecretaria de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad y, en mayo de 2020, comenzó a prestar funciones en la ANSES como subdirectora ejecutiva de Prestaciones. Actualmente, preside el Instituto de Previsión Social de la provincia de Buenos Aires y es concejal por el FDT.

Somos siempre y antes que nada porque nos nombran. Aplica el precepto para los problemas que se definen de interés público y para las políticas públicas. Si la primera condición de existencia de todas las cosas es que puedan ser nombradas, el hábitat, lejos de ser la excepción, tiene una y mil historias que merecen ser contadas.

Por el año 2016, a poco de iniciar el segundo mandato como intendente de San Antonio de Areco, Paco Durañona nos invitó a construir la Agencia Municipal de Hábitat. Era mucho más que ponerle nombre a la cosa. Conviene precisar de dónde veníamos. Hay que decir que encarnar un gobierno local de una comunidad del interior de la provincia de Buenos Aires en esos tiempos nos presentaba el enorme desafío de construir respuestas para una enorme cantidad de vecinos y vecinas que buscaban desarrollar o consolidar un proyecto de vida, familiar en sus múltiples formas, con acceso a la casa propia, con la garantía de un techo que cobijara la posibilidad de soñar con que todos los días se puede vivir un poco mejor en el lugar en el que nacimos o elegimos.

Teníamos un marco concreto, tangible, de políticas públicas nacionales que servían de plataforma para orientar nuestras acciones y convertir en realidades efectivas eso que en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires es una garantía: los y las bonaerenses

tenemos derecho a acceder a un lote, a una porción de tierra donde levantar la casa y construir un hogar. El gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, sobre todo a partir de su segundo mandato, fue bisagra en este sentido. El lanzamiento del Procrear y la vuelta masiva al crédito hipotecario ordenó claramente la dirección de las políticas públicas en la materia, pero, sobre todo, desafió a los gobiernos locales a intervenir y ser protagonistas del proceso de producción, de regulación y acceso al suelo urbano.

En ese camino, junto con las posibilidades de acceder a la educación y al trabajo, entendimos que estaba la clave del arraigo. Por eso, en San Antonio de Areco esa etapa es rica en producción normativa y en el desarrollo de dispositivos estatales que operativizan el derecho a acceder a un lote, a pagarlo de una forma acorde con los ingresos y a acompañar el enorme esfuerzo de levantar una casa. De ese tiempo son las ordenanzas de creación del Banco de Tierras, la sanción del Código de Ordenamiento Urbano,

una cantidad considerable de normas que establecieron los mecanismos de acceso, la priorización de los más postergados y la ampliación del derecho a más sectores de la comunidad. Así, se empezaron a nombrar las cosas y, en ese acto, a darle existencia, realidad efectiva, al acceso a la tierra y a la vivienda. Raíces y Arraigo fueron los nombres de algunos de aquellos programas. Nada azarosos. Se nombraron para que existieran como materialidad del sueño de crecer, desarrollarse en eso que es la tierra de uno, la Patria chica.

Otra vez en el 2016, rodeados de amenazas devenidas del cambio de gobierno en el orden nacional y provincial, pero profundamente del cambio de tiempo político y de orientación de las políticas públicas, la propuesta fue consolidar esos desarrollos y asumir los nuevos desafíos.

La Agencia Municipal de Hábitat representó una verdadera innovación institucional. Creada con autarquía administrativa, económica y financiera, tuvo como eje fortalecer las herramientas de gestión de la Municipalidad de San Antonio de Areco, en la generación, administración y ejecución de planes, proyectos, programas y tareas dirigidas al desarrollo urbano, ambiental, generación de suelo y viviendas y regularización dominial del distrito, promoviendo el efectivo ejercicio del derecho al hábitat y a la vivienda.

La Agencia avanzó sobre las posibilidades de acceso incorporando la asociación público-privada. A mediados del año 2016, se creó el Registro Voluntario de Oferentes de Tierra, a través de una convocatoria pública a los titulares de grandes predios vacantes con el fin de llevar adelante tareas conjuntas que permitieran urbanizar dichos predios y volcarlos al desarrollo inmobiliario privado y a programas de acceso a la tierra y la vivienda elaborados por el Municipio con la finalidad de facilitar el acceso al suelo urbanizado de distintas familias de San Antonio de Areco.

Junto con la participación en la planificación y ejecución de obras de infraestructura y el cuidado del ambiente, la falta de financiamiento nacional y provincial para programas de vivienda nos impulsó a lanzar un programa de construcción compartida o autoconstrucción con 20 familias arequeras. Por eso, Habitar fue el nombre de los programas y Minka, el del proyecto de autoconstrucción colectiva.

Además, la Agencia representó un ámbito donde se comenzaron a receptor nuevas problemáticas asociadas al hábitat o viejas demandas que adquirirían un nuevo carácter. En este sentido, a poco andar, creamos la Oficina de Alquileres e Inquilinos, con el fin de contar con un Registro de Viviendas en Alquiler, para facilitar el proceso a todos aquellos propietarios que deseaban poner sus propiedades en el mercado de alquileres. De no menor importancia fue la creación, en el

mismo ámbito, de un espacio institucional de asesoramiento a inquilinos, que se recibían consultas contractuales de los vecinos inquilinos del partido y proveía de patrocinio letrado o instancias de mediación.

La Agencia y las políticas públicas en materia de hábitat de San Antonio de Areco, entre 2016 y 2019, representaron un verdadero ejercicio de resistencia al cambio de orientación impulsado por la nueva oleada neoliberal. El verdadero cambio fue un enorme retroceso en todos los procesos de inclusión y de ampliación de derechos. En Hábitat fue dramático. El redireccionamiento del Procrear a los créditos UVA fue el signo de esa tragedia. En esas instancias y no sin obstáculos, pudimos terminar el desarrollo urbanístico Papa Francisco, que recién comenzó a ser habitado a comienzos del 2020, luego de la asunción del presidente Alberto Fernández. La defensa irrestricta de los vecinos y vecinas y la negativa constante a que fueran incluidos en un sistema de créditos impagables, solo demoró la llegada de las familias a las 92 nuevas viviendas del complejo, emplazado en antiguos terrenos del ferrocarril y rodeado por una extraordinaria avenida de hormigón.

Hay un aprendizaje enorme, siempre, en la resistencia. Cuando menos se nombra, para que no exista, para que la meritocracia ordene y regule el acceso a la tierra y a la vivienda, más hay que gritar y asumir la defensa de los que quedan silenciados.

Pero hay más aprendizajes del tiempo de expansión. El primero, la absoluta certeza de que sin políticas nacionales y provinciales de ampliación del derecho al hábitat no se puede. Se sostiene lo construido con mucho esfuerzo, pero con un costo muy alto. Y tampoco alcanza. Sin gobiernos y actores locales que asuman y encarnen la política de hábitat, las respuestas son más dificultosas o no cuajan. Esto es así porque, además de nombrar las cosas para que existan, las políticas de hábitat no aterrizan simplemente, sino que se construyen, se asientan, echan raíces, se arraigan sobre un territorio concreto.

Estos y otros aprendizajes deben hoy llamarnos a una reflexión profunda. En primer lugar, porque, como se ha planteado aquí, los años del no nombre son los años de la inexistencia de políticas de hábitat diseñadas para ampliar derechos. Es necesario sumar a ello lo que la dinámica de la pandemia del covid-19 nos quitó, retrasó, congeló o corrió de prioridad frente al peligro de perder la vida. También es justo reconocer y valorar que, por primera vez, contamos con agencias vinculadas a la temática en el orden nacional y provincial. Me refiero a la constitución de los ministerios en ambas jurisdicciones, a lo que debe reconocerse la tarea de encauzar la política, aun en tiempos complejos. Prueba de ello es la vuelta al crédito con Casa Propia y el Plan Nacional de Suelo Urbano. Y otra vez los nombres.

Casa propia, que es el sueño individual que solo se realiza en y con el esfuerzo colectivo. Que no es ni social ni de la meritocracia. Que es casa y es propia.

Pero retomando, los años sin nombrar y sin existir nos dejan muchas deudas. Deudas y cosas que están ahí para nombrarse, para que existan y podamos abordarlas. Cosas que están ahí y que cambiaron la fisonomía de nuestros pueblos y ponen aún más en jaque las políticas de arraigo, pero a la vez evidencian su necesidad.

En el interior de la provincia de Buenos Aires las tensiones urbanización/ruralidad (entre otras) y los desplazamientos pospandemia representan desafíos que aún nos cuesta caracterizar. ¿Puede un lote costar lo que un trabajador no va a ganar en toda una vida? O, dicho en otras palabras, ¿cuántas vidas se precisan para comprar un lote? ¿Cuántas casas desocupadas y en venta hay en el casco de tu pueblo o de mi pueblo? ¿Cuánto tiempo llevan en el mercado inmobiliario? ¿Qué pasa con los alquileres? ¿Por qué representan en muchos casos un valor superior al ingreso de un trabajador formal y además no se consiguen? ¿La pandemia incorpora otros formatos de vida para las comunidades del interior bonaerense?

Podemos seguir con más dudas que certezas. Pero acá la enorme convicción es que no debemos no nombrar. Y que se debe nombrar desde el Estado, porque es el actor que puede

garantizar que la intervención, administración y resolución de las tensiones apunte a la equidad y al equilibrio. Urge que le pongamos nombre a estas y otras tensiones, para poder reflexionar sobre ellas colectivamente, para que existan como problema de todos, para que nos permitan pensar el presente y construir el sueño de todos y todas: el de tener un pedacito de tierra en el lugar donde nacimos o en el que elegimos, para levantar las paredes que sostengan un techo que, en definitiva, albergue nuestros proyectos de vida. ■

“El lanzamiento del Procrear y la vuelta masiva al crédito hipotecario ordenó claramente la dirección de las políticas públicas en la materia, pero, sobre todo, desafió a los gobiernos locales a intervenir y ser protagonistas del proceso de producción, de regulación y acceso al suelo urbano”.

Marina Moretti

Derecho al hábitat

- Creación de la Agencia Municipal de Hábitat, con autarquía administrativa, económica y financiera (2016).
- 5000 soluciones habitacionales.
- Construcción de nuevos desarrollos urbanísticos.
- Programas de acceso a la tierra y a la vivienda.
- Convenios urbanísticos firmados con actores privados.
- Registro Voluntario de Oferentes de Tierra (convocatoria pública a titulares de grandes predios vacantes).

Programa La Manuela (2012)

- Destinado a familias y personas que no poseían vivienda ni terreno apto para construirla.
- Aprobado mediante un proceso transparente de adjudicación.
- 33 familias arequeras construyeron su primera vivienda.

Programas RAÍCES y HABITAR I

- Programas de acceso a la tierra a partir de convenios urbanísticos.

Programa Arraigo (2011-2019)

- 17 lotes en el barrio ex-Feria
- Destinados a beneficiarios de créditos Procrear, en líneas construcción o compra de terreno más construcción, que no contaran con terreno propio.

Programa 18 viviendas ex-Corralón

- Construcción de 14 viviendas en dúplex y cuatro en planta baja, accesibles para personas con movilidad reducida, en el predio donde funcionaba el Corralón municipal.
- Con inversión del gobierno nacional a través del Ministerio de Planificación Federal y del Municipio.

Fuente:
Agencia Municipal de Hábitat, 2019.

Programa MINKA

- Creado en 2017 ante la falta de financiamiento nacional y provincial para programas de vivienda (incluso para aquellos que el Municipio ya tenía firmados con dependencias nacionales y provinciales que fueron dados de baja por el gobierno de Cambiemos).
- Plan de construcción compartida o autoconstrucción con 20 familias arequeras en el predio del ex-Corralón.

Convenio urbanístico Lecot

- Se generaron 51 lotes de los cuales 24 pasaron a formar parte del Banco de Tierras de la Agencia Municipal de Hábitat.

Viviendas Plan Federal

- Se finalizó la construcción de 27 viviendas del Plan Federal en Areco y Villa Lía, algunas de las cuales esperaban soluciones desde mediados de la primera década de los 2000.

Programa Módulos de emergencia habitacional

- Se gestionaron 33 módulos habitacionales.

Convenio urbanístico Girola

- Se generaron 30 lotes, de los cuales 13 pasaron a formar parte del Banco de Tierras de la Agencia Municipal de Hábitat.
- Los primeros seis lotes fueron adjudicados, en 2016, a integrantes del Cuerpo activo de Bomberos Voluntarios de Areco.
- Los 7 restantes ingresaron al programa Habitar 5 y fueron adjudicados en 2017.
- En este último programa se reservaron cupos para personal del sistema de salud y para profesionales de la educación.

Convenio urbanístico Irazú

- Se generaron 37 lotes, de los cuales 21 pasaron a formar parte del Banco de Tierras de la Agencia Municipal de Hábitat.
- Adjudicados a través de los programas Habitar 3, 4 y 5, según el valor de cada lote.

Regularización dominial

- Plan de escrituración.
- Más de 500 escrituras entregadas a familias que habían ocupado sus viviendas en forma pacífica, ininterrumpida y públicamente. En ocho años se entregaron más escrituras que en toda la historia de Areco.

8.

Desarrollo agrario

- **Martín Reibel Maier**
- **Pedro Peretti**
- **Sebastián Campo**



Reflexiones y desafíos hacia un hábitat digno

Martín Reibel Maier

Nació en la ciudad de Río Gallegos, provincia de Santa Cruz, y reside en la Ciudad de Buenos Aires desde el año 2004. Es arquitecto egresado de la Universidad Nacional de Córdoba y especialista en Gerenciamiento y Dirección de Proyectos y Obras de la Universidad de Buenos Aires. Ha forjado su carrera en la gestión de diferentes planes, programas y proyectos en infraestructura pública. Entre 2008-2011 formó parte del directorio de la Corporación Antiguo Puerto Madero, gestionando el Plan Maestro de Desarrollo del barrio. Entre 2012-2015 fue titular de la Agencia de Administración de Bienes del Estado, vicepresidente del Comité Ejecutivo del Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única y Familiar (Pro.Cre.Ar) e integró el directorio de la empresa Playas Ferroviarias de Buenos Aires S. A. Entre 2016-2020 se desempeñó como consultor independiente en materia de infraestructura pública para gobiernos locales y asesor de diversos cuerpos legislativos. Es autor de *El valor social de los bienes del Estado* y *Gestión planificación y territorio*, entre otras obras. En la actualidad ejerce la vicepresidencia de Agua y Saneamientos Argentinos y es director de la Especialidad en Gestión y Producción del Hábitat del Instituto de Arquitectura de la UNSAM.

Uno de los grandes desafíos que tiene nuestra región, y en particular la Argentina, para el siglo XXI, pasa por combatir la fuerte concentración en todos sus aspectos.

Concentración poblacional y de recursos, es decir, una matriz muy centralista que no se ha podido resolver y que se relaciona con cómo se conformó nuestro territorio, comenzando con lo que fue la segunda fundación de Buenos Aires, el 11 de Junio de 1580, por parte de Juan de Garay, cuando se dividió el territorio en 200 manzanas iguales, según lo exigían las Leyes de Indias, para luego repartírselas entre los conquistadores. Así se formaron tres corredores socioeconómicos radiales con centro en Buenos Aires: uno al litoral, otro hacia el noroeste y el tercero al oeste, hacia la cordillera, lo que consolidó el modelo agroexportador con epicentro en los centros urbanos portuarios, tendiéndose las infraestructuras, ferrocarriles, caminos y la energía alrededor de ellos.

Otros actos semejantes se ubican en el último cuarto de siglo XIX. La Argentina se insertaba en el plano mundial como proveedor de alimentos, por lo que se incorporaron tierras para aumentar la producción. Se materializó el corrimiento de las fronteras hasta la margen izquierda de los ríos Negro y Neuquén y se establecieron fuertes militares desde donde crecieron las primeras poblaciones.

En la Argentina nos rige una Constitución nacional cuyo primer artículo prevé que tenemos una forma de gobierno federal, Sin embargo, contamos con una matriz histórico-cultural de concentración de los recursos, con una escasa planificación territorial y poblacional, ya que nuestras áreas geográficas están estructuradas para dar salida a los productos primarios, como es el caso de las infraestructuras de carreteras y puertos, que dan lugar, a su vez, a grandes ciudades, las cuales concentran más del 50 % de la actividad económica total. Pero ese crecimiento económico no es lo suficientemente efectivo para alcanzar la redistribución y el desarrollo del conjunto de las poblaciones y, en consecuencia, la sostenibilidad económica, social y ambiental esperada.

En la actualidad, como dijéramos anteriormente, coexisten formas de apropiación del territorio que provienen de las Leyes de Indias, pero con una estructura urbana que debe albergar un amplio espectro de necesidades de la población, pero que no logra cohesionarse adecuadamente para contener a todos de manera sostenible. Esto ocurre hasta tal punto que contamos con 955 ciudades en donde hay 4416 villas

y asentamientos,¹ de los cuales el 84 % constituyen asentamientos y el 16 % villas. Es decir que casi un millón de familias —que representan 4 millones de personas— viven en esta situación.

En los últimos 20 años, se han establecido el 32 % de las villas y asentamientos que hoy existen. En el siglo XXI, uno de cada dos nuevos habitantes del GBA vive en villas y asentamientos.

¿Por qué acuden entonces si las condiciones de vida no son las esperables? ¿Es en busca de trabajo?

La desocupación es siempre mayor en el GBA que en el resto del país, pero algunos estudios estiman que la migración interna se relaciona con la cercanía a un hospital, a escuelas y, por último, a las oportunidades de trabajo que ofrecen las ciudades (Germani), lo cual entraña grandes desafíos presentes y futuros. Por ello, el arraigo como política de Estado puede llegar a ser uno de los tópicos posibles para vigorizar al federalismo del siglo XXI y así lograr el desarrollo y la prosperidad de las ciudades.

¿Cómo lograr una política de arraigo que aborde todas las escalas territoriales?

En primer lugar, generando las estrategias necesarias para romper el *statu*

quo normativo actual que no permite el pleno desarrollo de un federalismo distributivo, lo cual implicará enfrentarse a nuevas tensiones.

En segundo lugar, considerando a las regiones no solo como unidades territoriales, sino también como unidades administrativas. Para ello, no solo contaremos con 24 jurisdicciones provinciales y 2234 municipales (datos del Ministerio del Interior), sino que tendremos regiones bien marcadas que jugarán un papel preponderante en el concierto de provincias y municipios y también en lo que respecta a nuevas atribuciones en cuanto a la relación con el Poder Ejecutivo nacional. Este deberá readecuar sus actuales estructuras de funcionamiento por unas más ágiles y dinámicas para hacer frente a las necesidades reales del territorio.

En tercer lugar, para abordar las actuales problemáticas territoriales será necesario prestar atención a aspectos como la economía, el transporte, la energía, el conflicto social y político sobre los recursos de la tierra, los altos niveles de vulnerabilidad, los servicios educativos y sanitarios, el empleo y la vivienda, a fin de redefinir el alcance de los municipios y comunas. Estos habrán de atribuirse nuevas funciones, que impliquen el diagnóstico, la gestión y la producción del hábitat de manera multidimensional, con el fin

1 Según datos del RENABAP.

de dar respuestas a los retos que involucran a las instituciones, y fortalecer los conocimientos y capacidades para gestionar de manera más efectiva el desarrollo del hábitat urbano.

¿Cómo encarar las problemáticas del hábitat urbano actual?

Garantizando los derechos consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948), hoy sintetizados en los 17 objetivos de desarrollo sostenible (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2016), desde los derechos tradicionales como alimentación, salud y educación, hasta nuevos derechos como el de acceso a las nuevas tecnologías, a un medioambiente cuidado, a tener acceso a espacios verdes, a sistemas educativos superiores. También se planteó la adopción de políticas fiscal y la generación de independencia económica para hacer frente a todas las demandas, la gestión de riesgos climáticos y ambientales, los servicios básicos de agua y saneamiento, la recolección y las políticas de separación, de tratamiento, de reciclado y de transferencia de los residuos, los servicios de atención primaria de la salud, las demandas de género derivadas de violencias intrafamiliares fruto del hacinamiento crítico, entre otros.

Un tema fundamental que atañe a los gobiernos locales es la regulación del suelo mediante un código de ordenamiento territorial. En definitiva, lo que

va a garantizar o limitar el acceso a un hábitat digno será contar con la tenencia de la tierra, el equipamiento urbano y los espacios verdes, el suelo para la producción de alimentos y la agricultura familiar para cubrir demandas internas con miras a una soberanía alimentaria. Así vendrá el acceso a una vivienda adecuada, para lo cual cabe recordar lo dicho en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Asamblea General de las Naciones Unidas 1966), cuyo artículo 11 indica que los Estados parte reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y “vivienda adecuados”. Asimismo, el Pacto expresa que, para que exista una “vivienda adecuada”, debe tenerse seguridad en la tenencia, debe haber servicios, infraestructura, gastos que se puedan afrontar, condiciones de habitabilidad, ser accesible (en el sentido de la movilidad) y, sobre todo, contar con condiciones de “adecuación cultural”.

Pero se plantea una cuestión: aquella que tiene que ver con el modelo extensivo del territorio, de amanzanamiento y loteo, que arroja un modelo de muy baja densidad y obliga a los municipios a invertir recursos infinitos —que muchas veces no tienen— en la generación de infraestructuras, lo que dar lugar a un sistema de transporte deficiente y la pérdida de productividad para las familias debida a los tiempos de espera. Luego, también, el modelo

basado en la autoconstrucción, que en algunos casos da lugar a viviendas que rozan con la infravivienda, con todos los problemas que se derivan de eso, aunque considero que es fundamental reivindicar el paradigma que reconoce que no solo hay conocimiento en lo técnico y formal, no solo hay conocimiento en la academia, sino que también hay conocimiento en las barriadas populares, y el mejor conocimiento para que, en definitiva, sea política pública es la síntesis de todos conocimientos.

De ahora en más, una de las primeras acciones a emprender es aguardar los resultados del Censo 2022, y así obtener datos actualizados que nos permitan observar dónde estamos parados para contar con un diagnóstico adecuado, y así generar e implementar nuevas políticas públicas territoriales en pos del desarrollo y el porvenir de nuestra Argentina.

Para concluir, quiero referirme a las palabras del profesor emérito Dr. Arq. Doberti, pronunciadas antes de la elección Presidencial de 2019, quien nos interpeló diciendo: “¿Qué es el habitar? El habitar es constitutivo de la condición humana; somos humanos por la existencia y la operación de dos grandes sistemas de significación: el habitar y el hablarnos”.

Habitamos todos, no hay nadie que no habite, habitamos siempre, no suspendemos el habitar, habitamos juntos. La condición humana es una condición

de habitación social. No se habita solo, somos un conjunto social.

Habitamos siempre, pero no habitamos para siempre, y por eso el habitar es dar. Y habitamos juntos, porque inexorablemente somos seres sociales. Pero, en este habitar juntos, en la relación con los otros, hay muchas relaciones distintas: los seres más queridos, los amigos, los indiferentes. Sin embargo, básicamente hay dos maneras posibles de relacionarnos con las demás personas: una es verlas como competidoras, y otra es verlas como colaboradoras. La idea de un gobierno nacional y popular tiene que ser la de ver a todos como colaboradores. ■

Referencias bibliográficas

ONU. Declaración Universal de los Derechos Humanos, Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 217 A (III), París, 10 de diciembre de 1948.

ONU. Reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas: “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», Nueva York, 1 de enero de 2016.

ONU. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 2200A (XXI), 16 de diciembre de 1966 (entrada en vigor el 3 de enero de 1976).

“En los últimos 20 años, se han establecido el 32 % de las villas y asentamientos que hoy existen. En el siglo XXI, uno de cada dos nuevos habitantes del GBA vive en villas y asentamientos”.

Martín Reibel Maier

Chacra mixta para un retorno al arraigo

Pedro Peretti

Nació y vive en Máximo Paz, Santa Fe. Es escritor y chacarero. Está afiliado a la FAA desde hace más de 45 años. En 2009, ingresó a su Comisión Directiva como director titular. Actualmente, milita en la agrupación Grito de Alcorta, corriente interna federada nacida como oposición a la permanencia de la FAA en la Mesa de Enlace. Fue secretario adjunto de la Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosur Ampliado (COPROFAM), fundador del Seminario Juvenil de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH) y miembro del Comité de Presidencia del Consejo Mundial de la Paz (CMP) y de la Liga Argentina de los Derechos del Hombre (LADH). Es autor de los libros *Chacareros, soja y gobernabilidad*, *El asesinato del capitán Laurent*, *¿Quién mató a Francisco Netri?*, *Olvido y falsificación en la historia del Grito de Alcorta* y *La Federación Agraria Argentina. De los orígenes a la traición*. Además, es coautor de *La Argentina agropecuaria*, con Mempo Giardinelli, y de *Lawfare. Guerra judicial-mediática*, con Rafael Bielsa, entre otras obras. Es colaborador habitual del diario *Página/12* y panelista en C5N.

“La verdadera patria del hombre es la infancia”, dice Rainer M. Rilke. Y es cierto. Para que los hombres se exilien de su patria primigenia deben existir motivos de supervivencia poderosos.

Pueden ser políticos, educativos, familiares, laborales, etc. Pero, de no mediar situaciones excepcionales, los más comunes son los de “oportunidad”, es decir, por falta de trabajo en la zona de la que se es oriundo. Si hay trabajo y acceso a la tierra, la inmensa mayoría se queda donde nació, los menos emigran.

Arraigo y desarraigo, vistos desde lo rural, tienen amigos y enemigos comunes, son dos caras de la misma moneda. Cuando hay latifundio hay desarraigo; allí donde existe esa rémora feudal no hay trabajo ni gente. Cuando se parcela la propiedad, aparece la chacra. Y donde hay chacra mixta, hay chacareros, trabajo y prosperidad; hay vitalidad comunitaria y eso es sinónimo de progreso y arraigo.

El debate y la acción por el arraigo son temas destratados en nuestro país y en el campo nacional y popular. La pandemia puso de relieve la necesidad de “hacer algo” respecto a la situación del AMBA y de los cordones periurbanos, una situación que se había agravado durante la década del 90: el plan de convertibilidad empujó a miles de compatriotas al desarraigo. Las migraciones descontroladas producidas

por el modelo de saqueo y concentración de tierras y rentas que impulsó el menemismo agudizaron el problema demográfico argentino. Fue la Federación Agraria Argentina (aquella, no esta) la que en el año 2002 presentó un Plan Arraigo, un modelo alternativo de desarrollo sustentable. Años después impulsó el histórico Congreso Nacional e Internacional de Uso y Tenencia de la Tierra, realizado en Parque Norte en 2004. Fue la FAA, en estoica soledad, la única que resistió los embates del neoliberalismo en el mundo rural de la pampa húmeda.

La deserción y cambio de “bando” de la FAA, que abandonó el campo nacional y popular pasándose a la derecha agraria y política, dejó huérfano el debate de cómo ocupar geopolíticamente el territorio nacional. En 2017, un puñado de compañeros(as) nos reunimos con Cristina Fernández de Kirchner para tratar de remediar esta orfandad y recoger con responsabilidad el debate sobre tan trascendente tema. Así, decidimos lanzar el Movimiento Arraigo desde los “pagos de Areco”. Paco Durañona le puso voz y cuerpo a la cuestión, dándole una visibilidad y potencia como hacía décadas no tenía.

Tierra y despojo

El proceso de colonización de nuestro país está indisolublemente unido al genocidio de los pueblos originarios. Después del exterminio aborígen comenzó el proceso de incorporación de la Argentina al mercado mundial, como proveedora de materia prima para alimentar la industrialización europea. Esta primera división internacional del trabajo, cuya plataforma era la tierra, se dio sobre la tríada inmigración, ferrocarril y trigo, lo cual cambió radicalmente la pampa húmeda: aquellas tierras incultas cubiertas de pajonales se transformaron en una zona altamente productiva. La implantación de cultivos fuertemente demandados por los mercados internacionales valorizó rápidamente estas tierras. Este proceso de colonización tiene como fecha formal de largada el 8 de septiembre de 1853, cuando se funda la colonia agrícola de Esperanza, en Santa Fe.

Colonización a medias

La colonización “gringa” fue un proceso incompleto. No tuvo las características, en cuanto a intensidad y profundidad, que sí tuvieron la norteamericana o la canadiense. La nuestra se truncó por obra y gracia de la oligarquía terrateniente vernácula que no solo arrebató las tierras al aborígen, sino que luego sumó las fiscales. Esta verdadera rebatiña se dio una vez formalizada la organización nacional. El Estado nada hizo para que se

subdividiera razonablemente la tierra, fuera pública o privada, y se generara un proceso virtuoso de arraigo.

La oligarquía terrateniente (para no trabajar) alquilaba sus tierras en bloque a un colonizador o subarrendador. Este, a su vez, era quien “importaba” o conseguía los colonos y se ocupaba de todos los detalles del arrendamiento: cobraba los cánones, les vendía vituallas e insumos y les prestaba servicios de flete, trilla o comercialización.

Se encontró el atajo del “subarriendo” para cultivar las tierras sin entregarlas en propiedad, un invento típicamente argentino. Así nació el subarrendador, figura clave en la colonización argentina que la historiografía conservadora invisibiliza o tergiversa, edulcorándolo. El “arriendo del arriendo, o subarriendo” fue prohibido por Perón cuando sancionó la Ley 13246. Merced a ella, se produjo un proceso de partición de los latifundios que permitió a 50 000 arrendatarios transformarse en propietarios. Una auténtica reforma agraria —aunque no llevara ese nombre— y un proceso de arraigo muy fuerte. Se terminaron los colonos nómades o inestables: ahora, siendo propietarios, se consolida la chacra mixta. El único golpe importante que la política le dio al latifundio fue este, entre la década del 45 al 55 del siglo pasado.

El monocultivo es desarraigo

La preocupación por el arraigo era un tema que inquietaba a la dirigencia

agraria ya antes de la sojización; especialmente a “aquella” FAA que conducía Don Humberto Volando. A partir de los años 90 ocurrió una auténtica debacle: un verdadero vendaval privatista y concentrador asoló a la Argentina. La caída del Muro de Berlín y la globalización trajeron como resultado una nueva división internacional del trabajo. En ese desigual reparto mundial, a la Argentina le tocó producir forrajes (soja, maíz) para alimentar a los cerdos y aves chinas. Este país asiático planificó la urbanización de su población rural; nosotros hicimos exactamente lo contrario; le abrimos de par en par las puertas al dios mercado. Y este, a lo bestia y sin plan alguno, produjo una reconfiguración muy profunda del sector agrario.

Privatización mediante, se cerraron innumerables ramales ferroviarios, se privatizaron los puertos y la navegación del Paraná y se adoptó un modelo agrícola de escala y concentración. Jorge Ingaramo, el subsecretario de Agricultura de aquel entonces (Felipe Solá era el secretario) reclamaba a viva voz que debían desaparecer 200 000 productores agropecuarios... Sobraban. Un desastre desde todo punto de vista. Estuvieron cerca del objetivo: hasta el 2001 hicieron desaparecer 105 000, y hoy son más de 200 000. Se hipotecaron 12 millones de hectáreas solo en el Banco Nación, se pulverizaron más de 900 000 puestos de trabajo en el sector rural y 600 pueblos del interior se convirtieron en pueblos

fantasmas. Una calamidad, un verdadero modelo de antiarraigo que definimos como *monocultivo inducido de soja con concentración de tierras y rentas*. Si queremos arraigo, debemos volver a la chacra mixta con industrialización de la ruralidad.

¿Qué es la chacra mixta?

La chacra mixta es aquella explotación agropecuaria que ronda una unidad económica, en más o en menos, y que por su tamaño no puede calificarse como estancia. Manejada por sus propios dueños, con residencia efectiva en el predio o no, combina en proporciones disímiles agricultura con ganadería, en cualquiera de sus variantes agrícolas o ganaderas.

Como vemos, el concepto de chacra mixta lleva implícitas dos cuestiones fundamentales que es menester visibilizar:

1. El tamaño de la explotación, cuestión central para una política de arraigo. La cantidad de hectáreas define si es chacra o estancia. Este es un dato no menor, desde lo impositivo y también desde lo económico, social, cultural y político. Para que haya arraigo debe haber agricultura de rostro humano.
2. El uso mixto del suelo. La ganadería, en cualquiera de sus variantes, obliga a ir al campo o estar allí todos los días. Es un factor determinante para que la familia agraria se afinque, eche raíces, es decir, para que haya arraigo. Donde

solo hay soja, solo hay desolación; nadie va al campo.

La cuestión de la mixtura, que delimita con precisión la definición, suele ser tergiversada por la derecha, que pretende confundir adrede la mixtura productiva de la chacra mixta con la “rotación de cultivos”. La agricultura permanente no es chacra mixta. La única rotación auténtica es aquella en la que donde hubo ganadería le sigue algún cultivo y viceversa. Lo que el neoliberalismo agrario llama “rotación” es una simple intercalación agronómica de cultivos, sin salirse del modelo sojero, por ejemplo, donde hubo soja viene maíz, o la rotación trigo-maíz-soja o la combinación que sea, dentro de lo exclusivamente agrícola.

El tamaño de la explotación agropecuaria

Al neoliberalismo le gusta mucho hablar de volumen producido y comercializado, y nada del tamaño de las explotaciones agropecuarias. Esto lo oculta celosamente. El volumen no puede ser la única vara para medir un modelo agropecuario. A este hay que interrogarlo fuertemente y desde distintos costados, preguntarle cosas y compararlo. Una de esas cosas, muy importante, es cómo ocupa el territorio. No es lo mismo un volumen conseguido sobre la base del monocultivo y megaempresas concentradas que otro obtenido con la diversidad y

miles de chacareros de rostro humano residiendo en el interior profundo de nuestra patria. La cantidad de productores que hacen el volumen y el tamaño en hectáreas sobre el que se asienta la actividad agrícola es un dato insoslayable que debe estar en línea con una correcta distribución poblacional.

El neoliberalismo busca el volumen de cualquier forma y por cualquier medio, siempre concentrando. Pocas empresas e integradas verticalmente, ese es su norte. No es lo mismo, ni económica, ni política, ni socialmente, que al volumen lo produzcan 500 000 explotaciones mixtas atendidas por sus dueños, que 50 empresas monopólicas. Son dos mundos totalmente distintos. A la hora de evaluar un modelo agropecuario y definir una política de población, la vara de medida debe ser cuánto arraigo genera una forma de producir la tierra.

La invisibilización exitosa del latifundio significa un gran triunfo cultural de la oligarquía terrateniente argentina. El latifundio es y fue el principal obstáculo que ha tenido siempre nuestro país para el desarrollo de sus fuerzas productivas.

Volver a la chacra mixta

Volver a la chacra mixta no solo se puede, sino que se debe. Pero lo primero que hay que vencer es el obstáculo psicológico, es decir, es necesario desterrar nuestra subjetividad negativa, que nos dice que es imposible, que

la sojización es el único camino, que el modelo productivo de monocultivo inducido es exitoso. Y, además, que no tiene contraindicaciones ni costos ocultos como el desarraigo, las inundaciones, los accidentes viales por exceso de camiones y sin ferrocarril, la deforestación, las migraciones rurales descontroladas, el cáncer por fumigaciones indebidas, la fuga de divisas, el precio de los alimentos y un largo etc. Un montón de mentiras construidas sobre la base de los intereses de 10 empresas transnacionales, responsables del 80 % de nuestro comercio exterior de granos, acompañadas por un grupo de terratenientes codiciosos, periodistas y técnicos con el único objetivo de servir a su propio bolsillo. Y todo ello regado por las abultadas cuentas publicitarias puestas al servicio de la agricultura de rapiña.

La sociedad recibe este posibilismo de mano única que baja el neoliberalismo agrario como única alternativa. El Movimiento Arraigo nació para romper esa lógica y demostrar que, como decía el querido Pino Solanas, “si se pudo se puede”. Si hubo chacra mixta, ella puede y debe volver a ser parte de la geografía agraria argentina.

Cómo volver

No es romanticismo ni voluntarismo político: volver a la chacra mixta y al arraigo es puro sentido común. Debemos deconstruirnos en cuanto a lo agrario, a lo que es posible y a lo que

no. La sistemática bajada de línea de la derecha a favor de una agricultura buitre, sin rostro humano y solo de volumen, ha generado un sentido común según el cual todo lo que no va en esa dirección es malo o imposible de hacer. Un verdadero montaje, una fábula de eficiencia y beneficios comunitarios que es totalmente falsa. Este andamiaje es reproducido y expandido por el sistema de medios concentrados, verdadera polea de transmisión y encubrimiento del modelo de sojización inducido.

El Movimiento Arraigo recorre otro camino de propuestas:

1. Fideicomiso para la reconversión productiva de pequeños y medianos productores sojeros a la chacra mixta.
2. Instituto de Colonización Agraria, tomando el ejemplo histórico del Consejo Agrario Nacional o el que aún tiene hoy Uruguay.
3. Ley de Arrendamiento y Aparcería Rurales.
4. Reglamentación de la Ley de Agricultura Familiar.
5. Prohibición por ley de integración vertical de empresas agroalimentarias.
6. Conectividad y vivienda rurales.
7. Plan de Recuperación de Taperas
8. Ley Nacional de Caminos Rurales.
9. Plan Federal Lácteo. Un tambo por pueblo. Asegurar un volumen de leche estratégico con el objetivo de intervenir en el mercado en el caso de

faltante y/o aumento desproporcionado de precios. Garantizar que todas las personas beneficiarias de la AUH reciban lácteos, yogures y queso en calidad y cantidad suficiente para que nadie esté mal nutrido.

Todo lo que proponemos es muy factible y no ofrece complejidad económica ni productiva; lo hay que remover es el obstáculo político. Se puede hacer y sabemos hacerlo, ya lo hicimos como país en otro tiempo. Es solo una cuestión de decisión. ■



*“Cuando hay latifundio
hay desarraigo; allí donde existe
esa rémora feudal no hay trabajo
ni gente. Cuando se parcela
la propiedad, aparece la chacra.
Y donde hay chacra mixta, hay
chacareros, trabajo y prosperidad;
hay vitalidad comunitaria y eso
es sinónimo de progreso y arraigo”.*

Pedro Peretti

Un regreso a la tierra

Sebastián Campo

Nació en Acevedo, partido de Pergamino, en la provincia de Buenos Aires. Es técnico en Administración Agropecuaria del Instituto Superior Mariano Moreno de Pergamino. Ha trabajado en el rubro agrícola-ganadero en cuestiones de planificación, gestión empresarial y control. Desde muy joven, participó activamente del grupo juvenil cooperativo de Agricultores Federados Argentinos S. C. L. (AFA). Fue uno de los fundadores de la Comisión Nacional denominada Jóvenes AFA y ocupó el cargo de vicepresidente (2003-2004) y presidente (2004-2006). Fue integrante de la Comisión Directiva de Federación Agraria Argentina Filial Pergamino y ocupó su presidencia en el período 2016-2021. También entre 2016 y 2021 fue integrante del Consejo Local Asesor (CLA) de INTA Pergamino. Entre 2015 y 2021 integró además el Consejo Asesor del Centro Cooperativo Primario Pergamino de AFA S. C. L. y ejerció la función de secretaria durante el período 2017-2020. Fue secretario del Consejo Asesor Agropecuario de la Municipalidad de Pergamino (2016-2021) e integrante del consejo de la Cooperativa Colonizadora Argentina (2016-2020). Desde 1998 a la actualidad, trabaja en el emprendimiento familiar El Rancho S. H.

Miles son las historias de familias que, escapando de la hambruna posguerra vivida en Europa durante el siglo XIX, buscando un nuevo destino, desembarcaron en Argentina por aquellos años. Sin distinción de raza, sexo, edad o religión; el sueño de “hacer la América” viajaba en cada una de esas precarias embarcaciones. La vestimenta del día y alguna que otra pertenencia formaba parte del equipaje, junto con el total desconocimiento del idioma y las costumbres locales. El miedo que siempre genera lo desconocido debió de haber sido protagonista en aquellos inmigrantes que, dejando atrás todos sus afectos, partieron en busca de mejores condiciones de vida, recorriendo incluso nuestro extenso territorio nacional, con un comportamiento nómada, pero en búsqueda de un trabajo digno que les permitiera establecerse definitivamente. Muchos de estos inmigrantes traían consigo el conocimiento ancestral del trabajo con la tierra; la labranza, la siembra y la cosecha eran para estos colonos parte de su vida. No fue nada fácil, ya que la realidad que los recibió estaba muy lejos de lo que estos viajeros soñaron encontrar en la tierra prometida. Aquí los esperaban con contratos de leoninos de arrendamiento de parcelas, viviendas precarias, préstamos usureros, inestabilidad laboral; en conclusión, prácticamente sistemas de esclavitud que los convertían en siervos de la gleba. Años de lucha atravesaron nuestros abuelos, y muchos momentos difíciles, pero el anhelo de establecerse jamás los abandonó.

El rancho de barro, los árboles frutales, el molino, un par de cerdos, la lechera, gallinas, la huerta, herramientas de labranza y un par de caballos fueron el escenario que se repetía en cada chacra. Sin escapar a esta descripción, y al igual que ocurre con la historia de tantos argentinos, mis bisabuelos se establecieron cerca de la ciudad de Pergamino, a unos 20 kilómetros, en una zona denominada Manantiales, en las cercanías de Acevedo, unos de los doce pueblos que componen este partido, en efecto, el más antiguo de ellos. Con el constante temor al desalojo, pero con la pasión que les daba la idea de construir un nuevo país se empezaba a constituir la familia. Don Rafael Campo y su esposa doña María Piorno forjaron una

cultura de trabajo y educaron a sus cinco hijos: Rafael, Santiago, Leonor, Angélica y Edith; mujeres y hombres que, a la par, realizaban las tareas diarias. Las pesadas maletas llenas de espigas de maíz eran arrastradas en plena cosecha, la troja para conservar el trigo, como si cada uno de ellos supiese la responsabilidad que imponía la reconstrucción del nuestro país después de la brutal crisis de 1930. Manos curtidas, miradas agotadas podían verse al atardecer. Hasta los más pequeños tenían sus tareas. Por las noches, no faltaba la visita de un vecino, que se arrimaba con su carreta para jugar un partido de naipes, tomar algún trago refrescante o para combatir el frío, según la estación. La radio se hacía protagonista para escuchar la novela, el farol de querosén y la cocina de leña pintaban el interior de la humilde vivienda.

Para poner en contexto, debemos contar que, un par de décadas antes, Pedro Acevedo, oficial español nacido en Garachico, en la isla Tenerife, y uno de los más grandes terratenientes bonaerenses, fue el propietario de estas tierras. Junto a su hijo Francisco Javier, sumaban la brutal suma de 11 000 hectáreas de propiedad. Por el año 1884, el paso del ferrocarril, con la consecuente construcción de una estación, hacen que se planifique y realice la proyección de un pueblo: Acevedo. El almacén de ramos generales fue de los primeros en instalarse y con él las primeras viviendas, la iglesia y la escuela N.º 12 Carlos Pellegrini van dando forma al poblado. Pero existía aún una deuda pendiente, la inestabilidad de los trabajadores de la tierra. Entre las décadas del 50 y 70 cambiaría la suerte de muchos colonos: con la existencia del alambrado como herramienta de identificación y la voluntad de un proyecto nacional que fomentaba el trabajo rural, aquel enorme latifundio se convertiría en decenas de pequeñas chacras. Cincuenta hectáreas, sí, solo cincuenta, son las que don Rafael (h) y don Santiago lograron comprar a la “sucesión María A. Acevedo”, como reza la escritura número “setecientos veinticuatro”. Un crédito del Banco Nación vino a darle a esta familia, sumida en la pobreza, la posibilidad de acceso a la tierra. Recién para septiembre de 1970, y después de una

larga espera, llegó la documentación que acreditaba la propiedad del inmueble y fue en ese preciso momento cuando el rancho de barro y paja echó raíces en esa anhelada porción de tierra. Para estos años, a aquella familia se habían sumado al trabajo Rubén, Raúl (hijos de Rafael) y Omar (hijo de Santiago). Las mujeres, por su parte, ya casadas y cada una de ellas instaladas con sus familias en ciudades aledañas (Pergamino y San Nicolás).

En esta nueva etapa, el escenario fue absolutamente distinto: el impulso que dio el acceso a la tierra, el alquiler de unos campos, por supuesto, con un sistema de aparcería, permitió el desarrollo familiar. El rastrojero, el tractor Pampa, las cosechadoras de fabricación nacional, los arados y las sembradoras acumulaban horas de uso en la producción de trigo y maíz. La infraestructura creció con la construcción de un tinglado en el campo y un galpón en el pueblo. El arraigo dejó de ser un sueño lejano; ahora podían sentirlo, se podía ver.

Bajo esa estructura nuestra familia pudo vivir con dignidad, con mucho trabajo y la honestidad como bandera. Hacia fines de los 70, se produjo una emigración hacia el pueblo y el rancho quedó en el abandono. Como si algo se hubiese roto, un olvido inexplicable, al menos para mí.

En ese contexto, en el año 1980, en el mes de noviembre para ser más precisos, nació la cuarta generación de chacareros de nuestra familia. Mi nacimiento fue el primero de cuatro que llegarían después, en 1982, Silvina, en 1989, Mariel y, en 1992, Felipe. Haber transitado la preadolescencia durante la década del 90 hace que para mí hoy sea imposible hablar de arraigo. Me veo obligado a hacerlo desde el desarraigo.

Hago esta enorme diferencia porque, incluso mis padres, forjaron en mí la idea de que no existía un futuro promisorio si permanecía en el pueblo y mucho menos aún si intentaba vivir de la actividad agrícola. Sin dudas, desde su concepción e interpretación de la realidad que el país atravesaba en aquellos años, mis progenitores querían lo mejor

para nuestro futuro, que para ellos implicaba alejarnos del medio rural para instarnos a buscar un destino mejor en las grandes ciudades.

Bajo ese lema, una vez terminada la primaria en la escuela local, decidieron mandarnos a un colegio secundario privado, establecido en la ciudad de Pergamino, el ICADE (Instituto de Capacitación y Desarrollo), a pesar de que había establecimientos educativos como la EFA (Escuela de la Familia Agrícola), en mi pueblo, o la Escuela Agrotécnica de Pergamino. La decisión tomada fue claramente con una orientación informática y comercial. Sin ninguna metáfora, el mensaje fue claro para nosotros cuatro: pese a ser hijos de chacareros, la salida era el desarraigo.

Las estadísticas cuentan que, durante esa década, fueron 100 000 los productores desaparecidos, que se vendieron los campos, que creció la concentración de la tierra y la producción, que para frenar los remates del Banco Nación se necesitó de valientes mujeres encadenadas a las tranqueras, que la Federación Agraria Argentina fue la única institución, en la más absoluta soledad, que enfrentó ese modelo de concentración, dejando la vida en cada manifestación, e incluso perdiendo la vida, en un dudoso accidente de tránsito, quien fuera tal vez uno de sus más grandes dirigentes.

Con el contexto antes descrito, por supuesto que se entiende y se justifica la decisión tomada por mis padres. Aun así, para 1999, y con solo 19 años, la sangre chacarera se hizo presente en mí, el conocimiento ancestral tomó protagonismo y la postura fue indiscutible: “quiero vivir de la chacra”. Veintitrés años después, ya con 42 años, me enorgullece mirar hacia atrás y poder contar la historia desde el arraigo. No haber sido permeable a un sistema que nos intentó imponer el desarraigo como única salida. Vivir en el pueblo, forjar mi familia con raíces populares, militar por una agricultura con agricultores, defender a capa y espada un modelo productivo de agricultura familiar, reivindicar la cooperación como forma de vida, son y serán mis banderas.

Por todo lo expuesto, y por tener la plena seguridad de que se pueden generar contextos que favorezcan el desarrollo de los pueblos del interior, es que hoy, y gracias a esta invitación, me animo a contar mi historia desde sus inicios, una historia que seguramente se repite a lo largo y ancho de nuestro país, con diversos protagonistas. Me motiva el anhelo de aportar una opinión a un debate que nos debemos, con la ilusión de contribuir a una patria inclusiva, con el deseo de construir desde la disidencia, con el amor que siento por esta tierra y los colores de nuestra bandera y con el corazón en cada una de estas líneas, queda abierto el camino del debate que nos acerque en un marco de fraternidad y comprensión. ■

9.

Producir, consumir y crecer en cercanía

- **Carlos Carballo**
- **Miryam Gorban**
- **Artemio López**



Arraigo para construir la soberanía alimentaria

Carlos Carballo González

Nació en 1944, en Edrada, un pueblito campesino de la provincia de Orense, en Galicia, España. Emigró a Buenos Aires en la infancia, donde realizó todos sus estudios, hasta egresar como ingeniero agrónomo de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires en 1969. Desde entonces ha estado ligado al desarrollo rural, desde la docencia, la investigación y el compromiso con organizaciones de la agricultura familiar y las políticas públicas transformadoras. Es profesor de Extensión y Sociología Rurales en la FAUBA, integrante de la Asociación Argentina de Extensión Rural-AADER, promotor, organizador y coordinador (2011-2019) de la cátedra libre de Soberanía Alimentaria-CaLiSA de la FAUBA y participante de la Red de Cátedras Libres y Colectivos Afines de Argentina. Ha publicado diversas obras y artículos de investigación y divulgación sobre seguridad y soberanía alimentaria y desarrollo rural sostenibles, entre otros temas.

Los problemas alimentarios no son nuevos en Argentina, aunque sus características se hayan modificado, en muchos casos, asociados a cambios a nivel internacional.

En el siglo XXI, la superposición de crisis que experimenta nuestro planeta —una “crisis civilizatoria”— acentuó los procesos nacionales, con manifestaciones en todos los sectores económicos y territorios de un país de gran dimensión, tradicional exportador de alimentos que sigue superando récords, con 92% de población urbana y el 40 % de los hogares por debajo de la “línea de pobreza”.

A la incertidumbre que genera el escenario internacional, en Argentina se suman el impacto de la crisis climática, el deterioro ambiental, la concentración de la riqueza, la desigualdad, la restringida generación de empleo e ingresos, la debilidad del Estado y un fragmentado poder popular. Además, se agravaron notablemente los problemas alimentarios; no solo se trata de las dificultades para acceder a los alimentos, sino de la incidencia de su calidad en la salud, sobre todo entre los sectores de menores ingresos. A ello debe incorporarse el predominio de valores que promueven los medios masivos de comunicación e impulsan el consumismo, el individualismo, hábitos alimentarios no saludables y una relación poco respetuosa con la naturaleza.

¿Qué grado de cumplimiento alcanza el derecho a la alimentación, uno de los tantos internacional y constitucionalmente reconocidos? El análisis debe contemplar la evolución del Sistema Agroalimentario Argentino (SAA) (Teubal y Rodríguez, 2002), evaluando quiénes son los actores determinantes de su dinámica y su relación con el Estado y las políticas públicas. El vínculo entre el SAA con un Sistema Agroalimentario Mundial (SAM), en que es hegemónica la especulación financiera, es fundamental también en este análisis.

Las relaciones de causalidad existentes permiten comprender la dinámica del SAA (Figura 1) y de cada uno de los subsistemas que lo componen, así como el tipo de relaciones existentes entre quienes producen, comercializan, industrializan y consumen los alimentos y las consecuencias sociales, económicas, culturales y ambientales de sus decisiones. El conocimiento pormenorizado del sistema agroalimentario constituye el punto de partida para avanzar hacia la soberanía alimentaria, ya que permite clarificar las relaciones de poder existentes, identificar actores y definir líneas de acción para pasar de las

crisis periódicas a las que nos somete al neoliberalismo a estrategias de desarrollo económica, social, ambiental, cultural, política y éticamente sostenibles (ver figura 1, Sistema agroalimentario argentino).

Empobrecimiento, malnutrición y exclusión

En un país despoblado, con amplios territorios “vacíos” y solo el 8 % de la población rural, la pandemia de covid-19 contribuyó a intensificar —pero también a hacer más visible— la problemática urbana, la concentración de la riqueza, el empobrecimiento, la marginación, la delincuencia, la corrupción, los problemas de vivienda y hábitat, el deterioro ambiental, la desigualdad de oportunidades, la crisis laboral y la inflación.

Algunos datos:

-El 30 % de los trabajadores y el 60 % de los niños y jóvenes viven en hogares pobres; la desocupación alcanza el 7 %, no menos del 45 % de los puestos de trabajo son informales a nivel urbano y considerablemente más a nivel agrario.

-Se agravó la inequidad en el acceso a la comida y la existencia de dietas para “ricos” y para “pobres”. Según la Encuesta Nacional Sobre Factores de Riesgo (2019), los índices de sobrepeso y obesidad superaban el 61 %, cuando en 2005 no alcanzaban el 50 %. Siete de cada diez adultos y cuatro de cada

diez menores (5 a 17 años) están también excedidos en su peso, un factor relacionado con enfermedades de larga duración y lenta evolución, como diabetes, hipertensión, altos niveles de colesterol y cáncer.

La mayor parte de la base alimentaria depende de muy pocos granos y “productos” procesados por la industria, que contienen alta cantidad de grasas saturadas, azúcares, sal y todo tipo de aditivos, por lo que de hecho se convierten en “objetos comestibles no identificados” (OCNIS). Al mismo tiempo, cae el consumo de alimentos frescos.

-Como confirma el Censo Nacional Agropecuario (CNA, 2018) (Soverna, 2021) el diverso modelo de agronegocios continúa en expansión y avanza sobre la frontera agropecuaria, con pérdidas en la biodiversidad, deterioro ambiental, concentración de la producción y la tierra, conflictividad generalizada, retracción de los modelos de agricultura familiar, exclusión y migración de los trabajadores sin tierra. Lo que ocurre en el agro está directamente relacionado con el resto de los sectores del SAA: la concentración oligopólica y la “extranjerización” constituyen una característica cada vez más destacada en la industria, la comercialización y la exportación de alimentos (ver tablas 1 y 2).

Carencias del CNA 2018 y falta de estudios impiden cuantificar la magnitud de la caída de la agricultura familiar,

por lo que los valores del CNA 2002 (Scheinkerman de Obschatko, 2009) siguen siendo la referencia. Los cuatro heterogéneos tipos de explotaciones agropecuarias familiares (EAP) eran 251 000 (75,5 % del total) con 31 millones de hectáreas (17,7 % de la superficie agropecuaria); se estimaba una participación del 27 % en el valor bruto de la producción agraria, con importante presencia en la generación de alimentos para el mercado interno. Las EAP familiares aportaban el 64 % del empleo agropecuario, siendo muy importantes en el poblamiento del campo, ya que en ellas residían 823 000 personas, el 67 % del total de residentes en las EAP del país (ver figura 2).

Soberanía alimentaria

El problema del hambre en el mundo tradicionalmente ha sido relacionado con la carencia de alimentos, en muchos casos asociada a la falta de recursos para obtenerlos, catástrofes climáticas o conflictos bélicos. Sin embargo, los datos actuales plantean una situación alimentaria más compleja, dada por la existencia de 820 millones de personas con hambre, 2000 con inseguridad alimentaria y otros 2000 millones con sobrepeso. El 60 % de la población mundial experimenta problemas alimentarios de diversa índole.

Argentina representa un claro ejemplo de que el hambre y la malnutrición no tienen que ver con la disponibilidad de alimentos, recursos o conocimientos

para producirlos. Son razones políticas las que impiden que se avance hacia la soberanía alimentaria, porque restringen “el derecho de los pueblos a definir su propias políticas y estrategias de producción, distribución y consumo de alimentos, a fin de garantizar una alimentación cultural y nutricionalmente apropiada y suficiente para toda la población”.

La soberanía alimentaria constituye un paradigma que se expande a nivel mundial desde su proclamación en 1996. Crece su debate en Argentina a partir del 2008 (Carballo G., 2018) y adquiere carácter masivo a partir de la pandemia, entre los años 2020-21. Esta hizo evidente que la soberanía política, económica y cultural de la Nación constituye la base para impulsar el complejo proceso que conquistó la democratización del SAS. Por eso, “la soberanía alimentaria se alcanzará mediante un trabajo en muchos frentes (...). Tenerla como consigna es crucial, pero emprenderla en nuestra cotidianidad inmediata es un reto impostergradable” (Biodiversidad, 2011). Se trata entonces de reconocer la diversidad, pensar globalmente y actuar localmente.

Arraigo y transición a la soberanía alimentaria

En la Argentina pospandemia, la alimentación, el trabajo, la salud y el hábitat son temas en que parecen confluir los conflictos más relevantes y en

los que el abastecimiento y el precio justo de los alimentos ocupan un lugar cada vez más destacado. Si bien son temas comunes a todo el territorio, es prioritario en las urbes y periurbanos donde, alrededor de esta temática, se intensifican los debates en relación al SAS, al rol del Estado, las políticas públicas, la migración rural-urbana, la coyuntura y la estructura, lo local, lo nacional y lo global.

En este escenario la atención a situaciones de “emergencia” trasciende lo alimentario y puede constituirse en germen de alternativas más equitativas, cuidadosas del ambiente y de la vida. Esa transición hacia la soberanía alimentaria y al desarrollo sustentable requiere iniciativas articuladas en todos los niveles, ya que se trata de revertir valores profundamente incorporados en la población.

Detener la migración rural-urbana es uno de esos objetivos, pero las políticas para lograr el arraigo no pueden estar aisladas. Se inscriben en complejas estrategias de “resistencia” que, partiendo de procesos locales consolidados y en expansión, pueden dar lugar a alternativas promotoras de la democratización del acceso y uso de la tierra y otros bienes, que sustenten masivos procesos de colonización, asentamiento, “marcha” o “vuelta al campo”, etc., promotores de un desarrollo más justo y económica, social, ambiental, cultural, política y éticamente sustentable (Carballo G., 2015).

Otra forma de producción, otra forma de circulación de los alimentos y otra forma de consumo constituyen desafíos de magnitud para el arraigo, pero teniendo en cuenta la importancia cuanti- y cualitativa de los consumidores/ciudadanos urbanos, la permanente evaluación de sus intereses, necesidades y posibilidades es la base de cualquier iniciativa. Otra forma de consumir no solo implica una alimentación más saludable, según las necesidades y cultura —como señala la soberanía alimentaria— sino el establecimiento de relaciones entre productores y consumidores/ciudadanos basadas en otros valores.

Las tres “C” que debían enfrentar los agricultores familiares y sus organizaciones para poder participar en los mercados —cantidad, calidad y continuidad de la oferta— son insuficientes para facilitar el arraigo y el desarrollo de alternativas sustentables cuando se deben enfrentar mercados concentrados y con poderosos actores. Solo una alianza estratégica entre productores y consumidores podría hacerlo posible, si se suman otras tres “C”: confianza, compromiso y cooperación, que exponen un tipo de relaciones basado en valores que van mucho más allá de lo estrictamente económico.

Promover el arraigo forma parte de las iniciativas en curso que contribuyen a la transición a la soberanía alimentaria. Su generalización puede, en primera instancia, atenuar e incluso revertir en algún grado la migración

y la expulsión agraria, logrando una mayor inclusión económica social y política. Repoblar el territorio promoviendo el desarrollo local, regional y la integración nacional requiere planes y transformaciones de mayor magnitud cuyo tratamiento no debería seguir postergándose. ■

Referencias bibliográficas

Azcuy Ameghino, E. y Fernández, D. (2021). El Censo Nacional Agropecuario 2018. En Soverna (Coord.) *La Argentina agropecuaria vista desde las provincias: Un análisis de los resultados preliminares del CNA 2018*. Cát. Libre de Estudios Agrarios Ing. Horacio Giberti. Buenos Aires: IADE-Realidad Económica-Fac. de Filosofía y Letras/UBA.

Biodiversidad América Latina. Disponible en: <https://www.biodiversidadla.org>

Carballo G., C. (2015). La marcha al campo. En Fernando Landini (Coord.) *Hacia una psicología rural latinoamericana*. Buenos Aires: Universidad Cuenca del Plata-CLACSO.

Carballo G., C. (2018). Soberanía alimentaria y desarrollo. Caminos y horizontes en la Argentina. *Cuadernos para la Soberanía Alimentaria*, N.º 2. Buenos Aires: CaLiSA-Nutrición y mónadanomada ediciones. Disponible en: <https://www.calisafauba.com/publicaciones-soberania-alimentaria>

Scheinkerman de Obschatko, E. (2009). Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina. *Serie Estudios e Investigaciones* 23. Buenos Aires: PROINDER. IICA-Min. de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

Soverna, S. (Coord.) (2021): *La Argentina agropecuaria vista desde las provincias: un análisis de los resultados preliminares del CNA 2018*. Cát. Libre de Estudios Agrarios Ing. Horacio Giberti. Buenos Aires: IADE-Realidad Económica-Fac. de Filosofía y Letras, UBA. Disponible en: <http://www.iade.org.ar/noticias/la-argentina-agropecuaria-vista-desde-las-provincias-un-analisis-de-los-resultados>

Teubal, M. y Rodríguez, J. (2002). *Agro y alimentos en la globalización. Una perspectiva crítica*. Buenos Aires: Ed. La Colmena.

Vía Campesina. Disponible en: <https://via-campesina.org>

Tabla 1

Residentes en las EAP, según relación con el titular y sexo,* total país. 2002/2018

Relación con el productor	2002			2018		
	Total	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer
Total	1 233 589	701 721	528 379	732 986	451 483	281 503
Productores o socios	202 423	169 655	32 768	117 255	91 474	25 781
Familiares del productor o socio	589 947	270 757	319 190	379 643	204 668	174 975
Trabajadores no familiares	161 080	144 948	16 132	135 386	111 318	24 068
Otros residentes	280 139	117 942	162 197	100 702	44 023	56 679

*Los residentes sin sexo discriminado fueron imputados de acuerdo con las proporciones globales.

Fuente: Azcuy Ameghino, E. y Fernández, D. (2121). Elaboración propia según CNA 2002 y 2018.

Tabla 2

Ocupados permanentes en las EAP, según relación con el productor. Total país. 2002/2018

Año	Total	Productor	Familiares	No familiares	Sin disc.
2002	775 296	340 735	204 457	229 690	414
2018	420 704	195 561	45 586	177 977	1580
2002	100 %	44 %	26 %	30 %	0,1 %
2018	100 %	46 %	11 %	42 %	0,4 %

Fuente: Azcuy Ameghino, E. y Fernández, D. (2021). Elaboración propia según CNA 2002 y 2018.

Figura 1

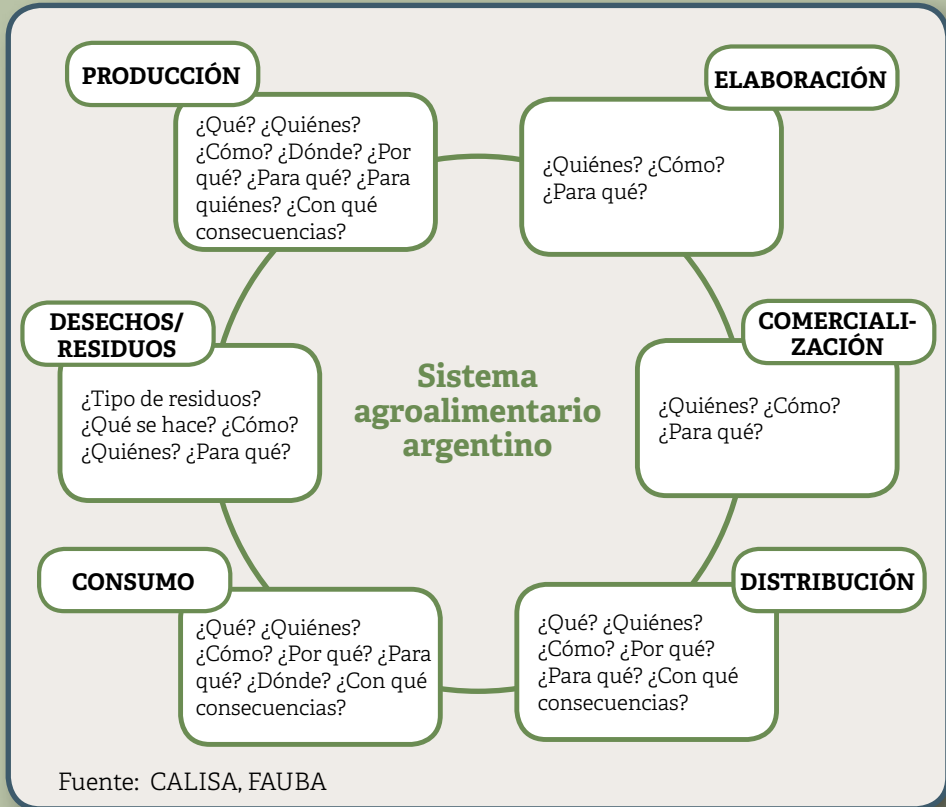


Figura 2

Estructura agraria argentina según la tipología de los estudios EAP familiares y EAP empresariales aplicada al CNA 2002

Tipo de EAP	EAP (cantidad)	Superficie (hectáreas)	Valor bruto de producción (millones \$)
Familiar A	113 234	5 885 962	2490
Familiar B	58 602	6 268 981	3731
Familiar C	47 032	11 364 699	5521
Familiar D	32 248	7 401 435	5889
Pequeña empresarial arrendataria/contratista	4246	4 863 874	711
Pequeña empresarial mixta	8526	11 283 543	1464
Pequeña empresarial propietaria	40 541	75 331 480	4983
Mediana empresarial arrendataria/contratista	2183	2 147 990	2014
Mediana empresarial mixta	5915	6 427 258	5499
Mediana empresarial propietaria	7134	13 218 860	6401
Grande empresarial arrendataria/contratista	1120	2 649 651	3792
Grande empresarial mixta	3077	8 542 042	9389
Grande empresarial propietaria	3419	14 721 660	12 299
Total	327 277	170 107 433	64 183

Fuente: CALISA, FAUBA. Elaboración propia según datos del INDEC, CNA, 2002.

Alimentación sana, segura y soberana para todxs

Miryam Kurganoff de Gorban

“Kita”, para los amigos, nació en diciembre de 1931 en Ceres, departamento San Cristóbal, en la provincia de Santa Fe, Argentina. Es santiagueña “por sentimiento”, adonde emigró con su familia cuando era pequeña. Es licenciada en Nutrición, doctora *honoris causa* de la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires, investigadora y militante. Con sus 89 años es una de las voces más escuchadas para pensar la problemática del hambre desde una perspectiva soberana. En 2003 dio forma a la primera cátedra libre de Soberanía Alimentaria. Actualmente coordina esa cátedra (CaLiSA), en la Escuela de Nutrición de la Universidad de Buenos Aires y es una actora importante en las otras treinta y seis cátedras más que forman la Red CALISA y que se dictan en las universidades más prestigiosas del país. Es una referente indiscutible de la soberanía alimentaria en el país.

Lo primero que voy a decir es que no tengo conflicto de interés, que mis ingresos son exclusivamente mi salario de jubilada y que incluso el cargo como coordinadora de la Cátedra Libre Soberanía Alimentaria de la Facultad de Medicina-Escuela de Nutrición es honorífico, pero al mismo tiempo voluntario y honorario.

Ningún integrante de nuestras cátedras cobra ningún emolumento. Todo lo hacemos a puro corazón, a puro pulmón, a pura militancia porque queremos una alimentación sana, segura y soberana para todo nuestro pueblo y para todos los pueblos; por supuesto, la que nos va a garantizar la supervivencia del planeta.

Ya en la Cumbre Mundial de la Alimentación (1966), cuando empezó a levantarse la bandera de la soberanía alimentaria, se señaló que el alimento es un bien social y no una mercancía. En la medida en que el mercado lo considere como una mercancía va a ser fruto de especulación, de maniobras, de políticas, que apunten a la acumulación de ganancias y no a la atención de la salud, la vida en dignidad y plenitud de todo el planeta. Esta etapa de crisis nos lleva a revisar cómo está ordenado nuestro mundo, que ha demostrado que el mercado no es ninguna solución sino un problema, un obstáculo que tendremos que resolver.

El hecho de que nosotros analicemos este momento con una óptica diferente hace que la mirada no solo esté puesta en el modelo productivo, sino también en el asociativismo, en el cooperativismo, en la soberanía alimentaria. Se han lanzado una serie de medidas de protección y desarrollo para la agricultura familiar —destrozada durante el período anterior— se ha creado una Dirección Nacional de Agroecología, basada en la experiencia de los municipios participantes de la RENAMA. Se trata de recuperar lo perdido en estos últimos cuatro años, intentando construir un tejido magnífico con el trabajo de los técnicos y los científicos del INTA y de INTI a lo largo y ancho del país.

Las redes que teníamos son las que nos permitieron ayudar a sobrellevar la crisis del 2001 y fortalecer las bases de la economía social. Las “estrategias de sobrevivencia” desarrolladas en los fogoncitos de las rutas, a través de las conservas y las mermeladas, permitieron ir construyendo bases solidarias que deben atenderse con las políticas

públicas y un Estado presente. Esa es la única forma de enfrentar la crisis y enfrentar al mercado.

Somos parte del sistema capitalista mundial, que se rige por la concentración monopólica y transnacionalizada en toda la cadena de la alimentación. Por esa razón consideramos a la alimentación como un hecho político y resolver los problemas de la alimentación es resolver los problemas nodales de la vida de un país, de la vida del planeta. Eso solo puede hacerse con un Estado presente que desarrolle políticas públicas cuyo único interés sea resolver las problemáticas de su propio pueblo.

¿De qué hablamos cuando hablamos de seguridad y soberanía alimentaria? Hablamos de soberanía política, soberanía económica, soberanía social y de justicia social. La soberanía es un concepto de injerencia política y esto implica la autodeterminación de los pueblos, según las características y las posibilidades que cada pueblo tiene.

Habitamos un país que tiene todos los climas, lo que nos permite tener todo tipo de producciones, desde las que precisan ambientes más cálidos hasta las más exigentes en cuanto al frío; tenemos mares, montañas, ríos caudalosos. Contamos con todas las condiciones que nos ha brindado la naturaleza. De lo que se trata ahora es de superar problemas estructurales severos que vienen desde que surgimos como Nación soberana, que explican la persistencia del latifundio y

la concentración de la tierra. No debe haber en el mundo otro país en que un solo dueño tengo un millón de hectáreas y algunos otros 100 o 200 000.

Si no resolvemos los problemas centrales no nos vamos a poder desarrollar, porque no se trata solo de un problema alimentario. Es un problema de soberanía política. Y, como cuando hablamos de Malvinas, hablamos de Islas soberanas, cuando nos referimos a alimentación hablamos de lo mismo.

Para eso es necesario que los pequeños productores que nos traen alimentos a nuestra mesa tengan acceso a la tierra, al agua y a las condiciones básicas para poder trabajar y producir. No hablamos de los que se llaman el “campo” y solo tiene puesta la mirada en la exportación, que sabemos que la necesitamos, pero la miramos de otra manera, no desde el ángulo del poder económico. Por eso, soberanía alimentaria es justicia social, distribución equitativa de la riqueza, distribución de los bienes que nuestra población produce.

Para analizar la situación alimentaria actual tenemos que vincular la pandemia con el sistema productivo y la influencia en la salud de los atropellos que hacemos a la naturaleza, sin reparar en que somos parte de ella y debemos cuidarla como nos cuidamos a nosotros. Estos atropellos a la naturaleza, que tanto inciden en la salud, incluyen la exigencia de sobreexplotación de las tierras, degradándolas y contaminándolas.

Cuando los nutricionistas decimos que un niño desnutrido es el hijo de una madre desnutrida decimos lo mismo para la tierra; una tierra sobreexigida y sobreexplotada no puede dar como resultado un alimento con la plenitud de sus nutrientes, como tendría que ser. Además, nos estamos quedando sin bosques, porque talaamos nuestro pulmón, especialmente en el Gran Chaco, proceso que no se detuvo ni siquiera en los meses más críticos de la pandemia.

Como lo demuestran las investigaciones de las últimas décadas, se perdió el valor nutricional de los alimentos base de nuestra alimentación. Hay varios factores que lo explican, entre ellos, los “venenos” o “agrotóxicos”, las falsas hormonas que alteran el metabolismo original, los aditivos químicos empleados para producir y también para la elaboración de los alimentos totalmente industrializados, para los que cada vez se los usa más, lo que da como resultado que ya no sea un alimento, sino que solamente lo parezca.

Debemos revertir esta situación

Antes creíamos que existía un solo modo de producir, pero a través de las cátedras de Soberanía Alimentaria, en contacto con productores y técnicos de distintas disciplinas, fuimos aprendiendo muchas cosas, pero, sobre todo, que hay otro modo de producir y que existía desde hace 10 000 años al menos, desde el origen de la agricultura,

la agroecología, sobre la que hay experiencias en todos los territorios del país. Puede que todavía sean débiles, pero dimos un paso que permitirá ir dando otros y profundizando el conocimiento, a medida que redescubramos los beneficios de garantizar la autosuficiencia alimentaria. Por eso planteamos no solamente cambiar el modelo productivo y dejar de producir cada vez más granos y carnes, sino atender los problemas estructurales. Sin esas transformaciones es imposible avanzar en la soberanía.

Al problema estructural de la tierra hay que sumar otros provocados por el liberalismo, como el desmantelamiento del ferrocarril, lo que obliga al transporte de los alimentos a grandes distancias, con el uso y abuso de energía fósil, lo que encarece y, además, contamina el planeta.

En estas condiciones enfrentamos una profunda crisis del derecho de la alimentación. ¿Por qué la crisis? Porque privamos a las poblaciones más vulnerables del acceso a los alimentos sanos, seguros y soberanos, debido a que la inflación y el manejo en manos de los oligopolios transnacionalizados los hace “caros”, en momentos en que el desempleo y los bajos salarios son dramáticos. Veamos qué pasa con la logística de algunos alimentos base, como por ejemplo la leche: no puede ser que desde Gral. Rodríguez se distribuya por el país recorriendo cientos de kilómetros, por el costo económico y ambiental que supone... y todas las demás implicancias.

Por eso planteamos alternativas: hay que producir, elaborar, crecer y consumir en cercanía, evitando los traslados de los alimentos, valorizando las producciones locales. Son necesarias quintas y chacras en los periurbanos, centros de faena artesanal (como llaman en Misiones a los pequeños mataderos), pequeñas plantas de elaboración artesanal de alimentos (como las PUPA) y ferias o espacios públicos donde comercializarlos sin intermediarios. Deben multiplicarse las huertas familiares y escolares, la plantación de frutales en espacios públicos, como en Gualeguaychú, etc. Todo esto acompañado por una legislación, en todos los niveles, de promoción de la agroecología y la economía social solidaria.

Debería pararse el masivo cierre de los pequeños tambos que abastecen los pueblos, utilizando la tecnología desarrollada por los organismos públicos para la pasteurización y ensachado a pequeña escala. Cada municipio debería tener tambos para garantizar leche fresca en las escuelas porque, además, la concentración monopólica hace que solo dos grandes empresas sean las proveedoras de las leches en polvo escolares, que los niños rechazan y, frecuentemente, no se sabe cómo prepararla. Por eso las bolsas de leche se acumulan en las despensas de las escuelas, mientras los niños siguen tomando mate cocido.

Para concluir, alimentación, sana, segura y soberana para todxs es la meta,

en lugar de las preocupaciones por el ingreso de divisas. Eso significa —y sabemos que no es fácil— que debe arriarse de una vez por todas la bandera de la soja y otros pocos granos, transformándonos en un país capaz de producir los alimentos sanos, seguros y soberanos para el mundo, y para nosotros en primer lugar. No podemos seguir hablando de los 400 millones a quienes alimentan los granos que exportamos (lo que no es cierto), mientras que 17 millones de los habitantes de Argentina no alcanzan a cubrir sus necesidades básicas.

Para eso, necesitamos un campo con agricultores trabajando y viviendo dignamente, con familias que produzcan alimentos saludables y cuiden el ambiente. Para eso, necesitamos también una economía con otros valores.

Son necesarias las divisas, pero no de cualquier forma, a cualquier costo económico, social, ambiental y cultural. El país y cada una de sus regiones debería planificar lo necesario para desarrollar responsablemente lo que ella produce o puede producir, como el caso de las cerezas de Santa Cruz y los arándanos de Tucumán. Esas y otras exportaciones agrarias, agroindustriales e industriales también las necesitamos para desarrollar en plenitud toda nuestra economía y lograr el bien común. Para eso son imprescindibles la participación popular y las políticas públicas de largo plazo. ■

“Es necesario que los pequeños productores que nos traen alimentos a nuestra mesa tengan acceso a la tierra, al agua y a las condiciones básicas para poder trabajar y producir”.

Miryam Gorban

Es la hora del arraigo

Artemio López

Es sociólogo, analista político y consultor de opinión pública. Es director general de la consultora EQUIS (Equipos de Investigación Social). Desde finales de la década de 1990, se ha desempeñado como asesor en numerosos ámbitos del Poder Ejecutivo y Legislativo, a nivel municipal, provincial y nacional. Ha dirigido y coordinado equipos de investigación en numerosas instituciones sindicales y universitarias (CTA, IIFA, UBA, etc.). Es autor de más de 500 investigaciones sobre el mercado de trabajo y la distribución del ingreso, la pobreza y el consumo. Sus trabajos se han publicado en libros, revistas y periódicos especializados, nacionales e internacionales. Escribió los libros *La devaluación* (2005) y *La declinación de la clase media argentina. Transformaciones en la estructura social (1974–2004)* (2005).

La República Argentina posee una superficie total de 3 745 997 km². La mitad del territorio nacional (el 50,6 %) está ocupado por las provincias de la región Patagonia —que incluye la Antártida argentina—. Sin embargo, con menos de tres millones de habitantes, se trata de la región menos poblada del país.

La mayor población se concentra en las jurisdicciones del Centro (el 65 %), que es también la región con mayor densidad (42 habitantes por km²). En términos de urbanización, el 35 % de la población rural argentina —entendida como las localidades de menos de 2000 habitantes— se concentra en la región Centro de nuestro país.

Sin embargo, esta región presenta la menor proporción de habitantes en zonas rurales: solo el 4,7 % de los habitantes de la región viven en estas zonas. Las regiones del Noreste y Noroeste argentino, en cambio, presentan las mayores proporciones, superiores al 19 %.

El Área Metropolitana de Buenos Aires produce el 48 % del producto bruto argentino. Allí viven 15 millones de personas, aproximadamente un tercio de la población nacional. El AMBA fue el epicentro de la industrialización durante el siglo XX y continúa siendo el centro económico, cultural y político del país.

Esta área es la tercera región más pobre de Argentina, según los últimos datos oficiales (la primera es el noroeste y la segunda, el noreste), y los partidos del conurbano bonaerense son la segunda región más pobre, con el 42,7 % de población bajo la línea de pobreza, en tanto que el segundo cordón del conurbano es la primera región más pobre, con el 52,5 % de la población afectada por la carencia.

La división político-administrativa de la región tiene consecuencias relevantes para su gobierno y, en consecuencia, para la calidad de vida de sus habitantes. La preocupación compartida no implica, desde ya, propuestas de soluciones homogéneas.

Siendo, entonces, la tercera metrópolis más grande de Latinoamérica —caracterizada por ser el centro pujante en el ámbito económico, político y cultural— y siendo sede del Gobierno nacional, ¿cómo se explica que el Área Metropolitana de Buenos Aires sea la tercera región más pobre del país

y una de sus subregiones (el segundo cordón bonaerense) la de mayor carencia por ingresos?

La concentración de la pobreza

En efecto, contra todo lo que se puede suponer, el segundo cordón del conurbano bonaerense es la región con mayor población pobre del país, una situación que da por tierra con la teoría de las “regiones inviables”, cuando se analiza el noroeste y el noreste del país.

Un análisis sociogeográfico patentiza la existencia de “sectores sociales inviables” con verdaderas megaconcentraciones de pobreza e indigencia en el Gran Buenos Aires. Además de la periferia de la capital federal, las dos regiones de la Argentina con mayor vulnerabilidad social son los alrededores de Córdoba y de Rosario.

Así como es la zona más poblada del país, el conurbano bonaerense concentra también la mayor cantidad de pobres. En los distritos que componen el cinturón que rodea a la capital federal hay poco más de ocho millones y medio de habitantes. El 42,3 % de esas personas vive por debajo de la línea de pobreza y el 10,5 % es indigente. La situación es mucho más precaria en el segundo cordón, ya que allí los pobres representan el 52,5 % del total de la población, mientras que en el primer cordón el porcentaje de pobreza es del 30,5 %.

La vulnerabilidad social de las zonas aledañas a las tres grandes ciudades de la Argentina está dada en buena medida por la gran cantidad de pobreza que concentran en un territorio escaso. En el Gran Buenos Aires, por caso, residen 960 habitantes pobres por kilómetro cuadrado. Esto supone una concentración de pobreza 193 veces superior a la media nacional, solo superada por la densidad de la capital federal, que alberga 2125 pobres por kilómetro cuadrado. En el Gran Rosario, viven 356 000 pobres y en el Gran Córdoba, 462 000, lo que implica que el 34 % del total de la población de Argentina que está por debajo de la línea de pobreza reside en el 0,18 % de la superficie total del país.

La situación de la vivienda

Como se señala en el *Atlas del Conurbano Bonaerense*,¹ según los últimos datos disponibles, el segundo cordón del GBA está compuesto por 16 partidos, Alte. Brown, Berazategui, E. Echeverría, Ezeiza, F. Varela, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Quilmes, San Fernando, San Miguel, Tigre y La Matanza (único municipio que tiene territorio en los tres cordones. Dado que la información no tiene un nivel de desagregación que permita diferenciarla con este recorte, este municipio se incluye en los análisis de cada cordón).

1 <http://www.atlasconurbano.info/pagina.php?id=3>

Es destacable que, de acuerdo con los datos del censo realizado en el año 2010, la población total del partido de La Matanza es de 1 775 816 personas; más del doble que la de sus seguidores inmediatos, entre los partidos del segundo cordón: Quilmes, con 582 943 personas; Almirante Brown, con una población de 552 902 personas, y Merlo, con 528 493 personas. Los municipios con menor cantidad de habitantes son San Fernando y Ezeiza, con una población de 163 240 y 163 722 personas respectivamente.

Entre los municipios pertenecientes al segundo cordón se advierte que, en 7 de los 16 partidos que lo componen, el crecimiento intercensal es superior al del total de los 24 partidos del conurbano y también al que experimentó la provincia de Buenos Aires en su totalidad. En primer lugar, los dos partidos con mayor incremento intercensal son La Matanza (41,5 %) y Ezeiza (37,8 %), seguidos por Tigre (25,0 %), Esteban Echeverría (23,4 %) y Florencio Varela (22,1 %). Por último, se ubican Moreno, con una variación intercensal del 18,9 %, y José C. Paz, con un 15,5 %.

A este crecimiento acelerado de la población en la región más pobre y poblada del país, el segundo cordón bonaerense, se le solapa la penuria creciente de vivienda adecuada como uno de los más importantes indicadores de carencia. En efecto, el rancho, casilla, pieza de inquilinato, local no construido para habitación y vivienda móvil son considerados por el INDEC

como “precarias” y forman parte del stock no recuperable.

En la provincia de Buenos Aires el porcentaje de viviendas precarias es del 3,79 % y en el segundo cordón el promedio de viviendas precarias ronda es del 4,98 %, y se destacan por sobre los restantes municipios Florencio Varela, muy por encima de la media, con un porcentaje de 9,23, seguido por Ezeiza y Moreno, con un parque habitacional considerado precario que es levemente superior al 6 %.

La vivienda del tipo casilla es la que registra la mayor incidencia en la determinación de la precariedad del parque habitacional en la provincia de Buenos Aires. En los partidos que conforman el segundo cordón del GBA, las casillas son, en cada uno de los municipios que lo integran, el tipo de vivienda con más incidencia en la totalidad del parque habitacional precario. Estos registran, en promedio, un porcentaje levemente superior (3,51 % de viviendas de tipo casilla). En el caso de los municipios de mayor parque habitacional precario, en Florencio Varela las cifras extremas que se registran ascienden 7,50 % de viviendas de tipo casilla.

La necesidad del arraigo

“Cuando decidimos crear Argentina, decidimos como horizonte un país federal. Finalmente, 200 años después, nos encontramos con hiperconcentración en núcleos urbanos”, sostiene

Francisco “Paco” Durañona, referente del Movimiento Arraigo, un programa de gobierno de integración regional, nacional, provincial y municipal que considera “las demandas y desafíos del siglo XXI”.

El Movimiento busca romper con el enamoramiento de las grandes urbes y la succión estructural de los pueblos y ciudades rurales hacia el idealizado AMBA.

En el camino de motorizar el “nuevo municipalismo”, el proyecto se centra en el arraigo de los municipios para promover la descentralización del poder. “Arraigo es la ruralidad integrada a lo urbano”.

El objetivo del Movimiento Arraigo, entonces, es sortear la brecha geográfica que desencadena, luego, miles de otras brechas: económicas, productivas, educativas, sanitarias, de género, de conectividad, etc. Se trata de detener las migraciones internas en busca de derechos y oportunidades que finalmente producen y reproducen un país desequilibrado. No hace falta recorrer demasiados kilómetros para comprender la importancia de reevaluar la federalización. A fines de 2019, casi 1,4 millones de los puestos de trabajo de CABA eran ocupados por ciudadanos que vivían en el conurbano bonaerense, que a su vez habían migrado de regiones como el NOA y el NEA.

Esta situación de hiperconcentración de población en rigor devela la

necesidad de desarraigarse para acceder a una mejor calidad de vida.

Así las cosas, se estima que 1 de cada 5 argentinos migrará de su lugar de nacimiento, y el 80 % lo hará en busca de mejores oportunidades de ingreso, educación para sus hijos e hijas y calidad de vida familiar, siendo la provincia de Buenos Aires y el conurbano los principales focos de atracción de flujos migratorios en la actualidad, a pesar de las carencias que supone migrar a una región como el segundo cordón urbano de Buenos Aires que, como hemos visto, resulta la región más pobre del país.

Modificar esta situación secular de carencias (en este caso, señalada por el indicador de viviendas precarias como paradigma) que, de persistir, impedirá el desarrollo equilibrado del país, es una necesidad absolutamente impostergable si es que aún sostenemos la necesidad de construir una sociedad socialmente más justa, equilibrada y con oportunidades para el conjunto sin necesidad de sufrir el desarraigo personal y familiar como precio enorme a pagar para obtener una perspectiva de ascenso social de muy dudosa concreción. ■

Dimensión poblacional según regiones

Variable	Unidad	Centro	NEA	NOA	Cuyo	Patagonia	Nación
Superficie	Kilómetros cuadrados	684 880	289 699	470 184	404 906	1 896 328	3 745 997
	% sobre el total	18,3%	7,7%	12,6%	10,8%	50,6%	100%
Población (2018)	Habitantes	28 790 333	4 109 867	5 163 214	3 592 606	2 838 482	44 494 502
	% sobre el total	64,7%	9,2%	11,6%	8,1%	6,4%	100%
Densidad (2018)	Habitantes por kilómetro cuadrado	42,0	14,2	11,0	8,9	3,0	11,9
Población rural (2010)	% sobre el total	4,7%	19,7%	19,2%	16,1%	9,9%	9,0%

Fuente: UEPE, CAC, según INDEC.

Este libro se terminó de imprimir
en el mes de mayo de 2023
con una tirada de 500 ejemplares
en Akian Gráfica Editora S.A.,
Clay 2992, Buenos Aires, Argentina.

