





## **Derechos Humanos para estudiantes**

Derechos humanos para estudiantes / C. González Gartland...[et.al.]. ;  
compilado por Gabriela Cauduro. - 1a ed. 1a reimp. - Los Polvorines: Univ.  
Nacional de General Sarmiento, 2010.

132 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-9300-96-1

1. Derechos Humanos. 2. Democracia. 3. Enseñanza Universitaria. I.

Cauduro, Gabriela, comp.

CDD 323.071 1

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2007

J. M. Gutiérrez 1159 (B1613GSX) Los Polvorines, Bs. As., Argentina

Tel.: (54 11) 4469-7578

publicaciones@ungs.edu.ar

www.ungs.edu.ar/publicaciones

ISBN: 978-987-9300-96-1



Licencia Creative Commons 4.0

Atribución – No Comercial – Sin Obra Derivada (by-nc-nd)

# Derechos Humanos para estudiantes

Gabriela Cauduro  
(compiladora)

José Luis Coraggio  
Gabriela Domecq  
Javier Flax  
Marisa Fournier  
Carlos González Gartland  
Gabriel Kessler  
Adelma Luisa Molinari  
Sandra Raggio

*Colección Textos Básicos*



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento

# UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO

## AUTORIDADES

Rector

**Dr. Eduardo Rinesi**

Vicerrector

**Lic. Gustavo Kohan**

Directora del Instituto de Ciencias

**Dr. Roberto Schmit**

Director del Instituto del Conurbano

**Lic. Gustavo Badía**

Director del Instituto de Industria

**Ing. Nestor Braidot**

Director del Instituto del Desarrollo Humano

**Dr. Eduardo Rinesi**

Secretario de Investigación

**Lic. Agustín Campero**

Secretaria Académica

**Mg. María Fernanda Musso**

Secretario General

**Lic. Fernando Santiago**

Secretario Administrativo

**Prof. Martín Mangas**

Secretaria Legal y Técnica

**Lic. Patricia Cibeira**

# ÍNDICE

|   |     |
|---|-----|
| Presentación .....  | 9   |
| Historicidad de los derechos humanos / <i>Carlos González Gartland</i> .....  | 11  |
| La última dictadura militar (1976-1983) / <i>Sandra Raggio</i> .....  | 21  |
| Democracia y economía / <i>José Luis Coraggio</i> .....   | 37  |
| Ciudadanía, desarrollo moral y educación en derechos humanos /<br><i>Javier Flax</i> .....  | 55  |
| Delito amateur, trabajo y ley / <i>Gabriel Kessler</i>  |     |
| Persona con discapacidad, empleo e igualdad de oportunidades /<br><i>Adelma Luisa Molinari</i> .....  | 97  |
| El género y las paradojas del derecho / <i>Gabriela Domecq</i> .....  | 107 |
| Mujeres y derechos humanos. Una mirada a la participación de las<br>mujeres en la implementación de las políticas sociales / <i>Marisa Fournier</i> ..... | 111 |





# PRESENTACIÓN

Promover una cultura plena de los Derechos Humanos es una tarea que nos involucra a todos, tanto desde la sociedad civil como desde el Estado. Esta cultura nos debe conducir a poder reconstruir una red social sobre la base del respeto a la dignidad de la persona humana, promoviendo un pensamiento crítico y concientizador para el ejercicio de una ciudadanía plena. En nuestro país, los Derechos Humanos son una demanda muy profunda a partir del trágico proceso que se vivió durante los años del terrorismo de Estado, cuyas consecuencias aún no permiten realizar adecuadamente el difícil tránsito hacia una democracia con justicia.

La presente publicación reúne una serie de trabajos realizados por profesionales y especialistas que ensayan, desde una visión interdisciplinaria, diversos y valiosos aportes a la problemática de los Derechos Humanos. Así, Carlos González Garland relata, en “Historicidad de los Derechos Humanos”, los orígenes del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, dándonos una aproximación y fundamentación teórica y crítica. La temática del terrorismo de Estado en Argentina es abordada por Sandra Raggio en su trabajo “Última dictadura militar 1976-1983”, que nos ofrece un panorama histórico del período y subraya la fuerza que tuvo el Movimiento de Derechos Humanos.

José Luis Coraggio, en su trabajo “Economía y Democracia”, nos expone la vinculación entre el desarrollo material de las sociedades y la posibilidad de concreción de los Derechos Humanos. En su trabajo “Ciudadanía, desarrollo moral y educación en Derechos Humanos”, Javier Flax nos remite a necesidad de una educación en Derechos Humanos para el ejercicio de una ciudadanía plena. Adelma Molinari, en su artículo “Discapacidad, empleo e igualdad de oportunidades”, sistematiza recomendaciones y conceptualizaciones respecto al tema de las personas con discapacidad.

La temática juvenil es tratada por Gabriel Kessler en “Delito amateur, trabajo y ley”, donde se describe el delito de los jóvenes ubicados en los márgenes del mundo del trabajo, cuya lucha por la supervivencia suele combinar acciones legales e ilegales. Gabriela Domecq y Marisa Fournier han abordado la problemática de género. Domecq, en “Género y las paradojas del derecho”, nos introduce a la problemática de género desde una dimensión política, cuestionando la noción de universalidad. Fournier, en su trabajo “Mujeres y Derechos Humanos”, presenta algunas reflexiones en torno a la relación entre las políticas sociales focalizadas en la pobreza extrema y la ampliación o restricción de los Derechos Humanos de las mujeres.

Este libro está concebido como una herramienta para la difusión y promoción de los Derechos Humanos, como una referencia de consulta para los estudiantes de la Universidad Nacional de General Sarmiento y como un aporte a una discusión

más general en un amplio público de lectores. Deseo expresar mi reconocimiento y gratitud a todos los investigadores y docentes que han trabajado para hacerlo posible.

Gabriela Cauduro  
Secretaria Técnica  
de la Comisión Permanente  
de Derechos Humanos de la UNGS

# HISTORICIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS

*Carlos González Gartland*

## I

A nivel universal, se postula que este nuevo siglo debe ser caracterizado como el de “los derechos humanos”. La causa de los derechos humanos se esgrime para justificar invasiones en nombre de la defensa en la seguridad de las personas y sus derechos, o para declarar, antagónicamente, que los que los violan son los invasores. En el hablar común, cada vez que aparece algún crimen impactante se proclama que se han violado derechos humanos, y cuando alguna autoridad omite garantizar la seguridad de los jóvenes que concurren a alguna presentación de un grupo musical, también se los reclama airadamente.

Para no caer en errores conceptuales que ulteriormente derivan en confusiones interesadas y no mezclar el agua con el aceite, sólo existe un mecanismo de aproximación al tema, que ineludiblemente debe estar vinculado con el nacimiento de los derechos humanos como concepción político-social y con sus posteriores desarrollos hasta nuestros días.

Para comenzar, hay que ubicar la cuestión en el momento del nacimiento del Estado moderno en Occidente. No es que antes no se reconocieran derechos individuales, sino que con el ascenso de la burguesía se socavan los poderes omnímodos de la monarquía, cuya soberanía se entendía o justificaba como emanación de un mandato divino.

Las reivindicaciones primero de los *baronets* en Inglaterra –Carta Magna, 1215– y después del *Bill of Rights* –1689– son expresiones que comienzan a conformar un cuerpo jurídico que limita el poder del Estado frente a la sociedad civil, fundamentalmente frente a quienes pujaban por ascender socialmente desplazando a la nobleza. Pero estos antecedentes no tuvieron la influencia universal de la más grande Revolución del Siglo XVIII, sino que se limitaron a incidir en la conformación de los Estados Unidos, en especial en la Declaración de Derechos de Virginia, de 1776, y en las primeras diez enmiendas a la Constitución Federal, en 1789, ya que el texto original de la constitución norteamericana no contenía declaración de derechos alguna, limitándose a una estructuración de los poderes del Estado, y a la regulación de las relaciones entre los Estados y la Unión.

Por el contrario, la Revolución Francesa, con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, plantea un programa de reivindicaciones de derechos acorde con los intereses de la burguesía y de tono universal, ya que tiene como destinatarios no sólo a los ciudadanos sino a todos los hombres en tanto tales.

Paradojas de la historia: sus principios fueron difundidos por el Imperio napoleónico y sirvieron como antecedente a las sucesivas constituciones liberales europeas.

Las revoluciones populares de 1848 y la obrera de 1870 no abjuraron de las declaraciones de derechos civiles y políticos que contenía la Declaración de 1789, pero marcaron en sus proclamas que sus únicos beneficiarios eran los dueños del capital. Pretendían su universalización a favor de los trabajadores. Lo propio hacían los nacientes partidos socialdemócratas, que adquirirían relevancia, especialmente, en la actual Alemania: cada uno de sus reclamos se mezclaba con proclamas de adhesión no sólo a la libertad sino a la igualdad, aderezadas con llamadas a la fraternidad cuando se oponían a aventuras guerreras. O sea: la tríada revolucionaria de 1789 aparecía como bandera, no de todos, sino de los trabajadores.

Fracasada y reprimida la Revolución rusa de 1905, la Primera Guerra Mundial parió la Revolución de 1917, primero encabezada por mencheviques y populistas aliados con los “cadetes” como expresión más notoria de la protoburguesía rusa, y luego completada, el 7 de noviembre, por la toma del aparato del Estado por los bolcheviques, con un poder inestable debido a la intervención polaca, británica y francesa, fogueada por los Estados Unidos. Consolidado con grandes sacrificios de todo tipo el poder del Partido Comunista, teóricamente la institucionalización de la Revolución incluyó los derechos civiles y políticos de los ciudadanos soviéticos y diseñó algunos otros, hasta entonces no previstos.

Fue sólo después de la derrota de los países del Eje en la Segunda Guerra Mundial que la justificación de las potencias vencedoras se formuló con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sancionada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, tres años después de la redacción de la Carta de las Naciones Unidas y un día después de la aprobación de la Convención contra el Genocidio.

Entre 1948 y 1966, los ya enfrentados bloques de esa era bipolar tironearon hasta llegar a la redacción de dos Pactos que aspiraban a volver operativa la Declaración: los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El primero recogía el paradigma democrático, universalmente declarado más allá de que fuera efectivamente respetado; el segundo daba satisfacción, por lo menos teóricamente, a una nueva categoría de derechos humanos y a la presión ejercida por los Estados de la órbita soviética y del Tercer Mundo.

Pero no quedaron allí las cosas. La presión ejercida por múltiples organizaciones no gubernamentales y por países del Tercer Mundo condujo a incorporar nuevos derechos, los de incidencia colectiva, que vinieron a conformar una tercera categoría. Tal el caso del derecho ambiental, o de los derechos de los consumidores, y mayormente del derecho al desarrollo.

Ya es clásico, entonces, hablar de derechos humanos de primera, segunda y tercera generación. Característica común a todos ellos es su universalidad, cuyo significado primero es que todo ser humano es portador de ellos y que los Estados son responsables no sólo de garantizarlos, protegerlos, promoverlos y sancionar sus

violaciones, sino de brindar adecuada reparación a las víctimas de tales violaciones. El siglo XVIII unido en progresión histórica con el siglo XX.

## II

Así como en cada época histórica adquieren distinto énfasis los reclamos de vigencia de los derechos fundamentales, es preciso advertir que esas reivindicaciones variarán de acuerdo con el estadio de desarrollo económico-social de los pueblos. Usualmente aparecen en primer término luchas –algunas muy cruentas– por el reconocimiento de los derechos civiles y políticos negados a grandes mayorías (como en el caso del *apartheid*), pero ni bien formalmente esos derechos son reconocidos se profundiza el reclamo del reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, lo que no impide que a veces las luchas por los reconocimientos de ambos tipos de derechos estén tan integradas que se reclame por unos y otros simultáneamente (una vez más es el caso del *apartheid*, en el que el reclamo de los derechos civiles y políticos necesariamente iba acompañado por la reivindicación cultural de la negritud).

Pero, en última instancia, lo determinante es lo económico. En países altamente desarrollados sólo las clases subordinadas y las minorías reclamarán contra los más notorios ataques estatales a los derechos civiles y políticos. El resto de la población buscará avanzar centralmente en el ámbito de los derechos de segunda generación (derechos económicos, sociales y culturales) e intentará incorporar a fracciones de clase mejor posicionadas socialmente en los reclamos de derechos de tercera generación. En países de desarrollo medio es probable que los reclamos por derechos de las tres generaciones sean acumulativos. Y en aquellos hipócritamente llamados “en vías de desarrollo” las pretensiones de las masas subordinadas suelen dinamizarse más acentuadamente en relación con el reconocimiento de los derechos económicos y sociales, sin que para ello sea preciso que haya ideólogos que los instiguen, porque lo que suele estar en juego es la propia sobrevivencia.

Claro está que hay oportunidades en las que grandes desastres naturales o sociales permiten descubrir al común de los mortales que los derechos humanos proclamados por los Estados no tienen el mínimo de realización. Quizá tengamos ante nosotros una de esas emergencias: el huracán Katrina ha puesto en evidencia la extrema pobreza en que viven los ciudadanos norteamericanos en los Estados pobres como Mississippi, Alabama y otras regiones del sur estadounidense y la poca atención que gobiernos de todo signo prestaron a los mismos, en una mezcla de racismo y desprecio por los más pobres.

## III

Los Estados de cualquier signo muchas veces no han trepidado en violar los derechos fundamentales, y, en primer lugar, el derecho que es presupuesto indispensable de todos los demás derechos: el derecho a la vida. Por ejemplo, la Carta de las

Naciones Unidas prohíbe, como un virtual delito internacional, la guerra, aceptando sólo la de legítima defensa y la que es promovida por la propia organización mundial: no admite guerras preventivas ni guerras de agresión, por lo menos hasta ahora y declarativamente. Sin embargo, las potencias que tienen garantizada la impunidad por su poderío, o los países que actúan objetivamente al servicio de los intereses de esas grandes potencias, han violado y siguen violando el derecho a la vida y el derecho a la paz. La justificación, en general, será la de que se causa un daño para evitar uno mayor, argumento que apenas esconde las causas verdaderas, sean éstas el interés por controlar recursos naturales o consideraciones geopolíticas diversas. El “crimen de la guerra” del que hablaba Juan Bautista Alberdi sigue siendo reiteradamente cometido, y aun anunciado con total desprecio por las propias normas que se dice defender.

La virtual disolución del bloque soviético, debida a su incapacidad para mantener la primacía en la carrera tecnológica y renunciar a mecanismos autoritarios, ha dado lugar a un mundo unipolar, con una potencia hegemónica –los Estados Unidos– que tiene un record de violación masiva de los derechos humanos fuera de sus fronteras, por acción directa o de sus comandados. Y ese Estado, con el mayor producto bruto mundial y con las mayores acreencias estatales y privadas en todo el mundo (también con la mayor deuda externa), no ha trepidado en dejar sin ratificación la mayoría de los tratados de derechos humanos, mantiene y extiende la aplicación de la pena de muerte a pesar de que el Pacto de San José de Costa Rica promueve su derogación y sólo ratifica la Convención contra el Genocidio haciendo todo tipo de reservas que la vuelven virtualmente inaplicable a sus súbditos, y ello después de 38 años de haber sido abierta a su ratificación por las Naciones Unidas y cuando ya 97 Estados la habían ratificado.

Más aún: se niega a ratificar el Tratado de Roma, que establece el juzgamiento de las masivas y graves violaciones de los derechos humanos por una Corte Internacional, y reclama de los Estados que concedan inmunidad a sus efectivos militares cuando actúen en sus territorios, con lo que, en rigor, no hace sino preanunciar que sus tropas violarán los derechos humanos en esos países, que no podrán juzgar sus delitos. Y, a mayor abundamiento, insiste en su derecho a promover intervenciones militares (guerras), supuestamente para restablecer los derechos humanos... en los países que no le son afectos ni subordinados, ocultando cuidadosamente las violaciones de los derechos humanos en aquellos donde los gobiernos locales se le subordinan o actúan como sus virtuales agentes, como es el caso del Reino de Arabia Saudita, que ostenta un importante repertorio de violaciones, no sólo a los derechos económicos, sociales y culturales –que la mayoría de los Estados no respetan–, sino a los derechos civiles y políticos.

¿Y qué decir de Estados donde el desprecio por el derecho a la vida parece connatural, o de aquellos con una cultura distinta, que admiten y proclaman la diferencia abismal entre hombres y mujeres, o castigan con la muerte el adulterio? ¿O de los Estados teocráticos, excluyentes por principio de la libertad religiosa? ¿O de

aquellos cuyos reyezuelos pueden designar a sus futuras esposas, eligiéndolas en justas públicas, sin que importe su consentimiento?

A 57 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, su efectiva vigencia es enclenque.

## IV

Presentado este rápido repaso de la evolución histórica de los derechos fundamentales, de su enriquecimiento discursivo y de una realidad que choca con su respeto, conviene discutir un aspecto que aparece oscurecido por esa misma realidad y por la interesada ignorancia que se mantiene sobre su contenido.

Por ejemplo, hemos visto reclamos como el de poner a cuenta de un homicida común la violación del derecho humano a la vida. U oímos, de boca de quienes defienden a los militares que entre nosotros organizaron y llevaron a la práctica una política de sistemática y grave violación de los derechos humanos, decir que quienes dieron lugar a ello fueron los subversivos que también los violaron. Que fueron esas violaciones de los disidentes las que obligaron a una respuesta cruenta, donde hubo algunos “excesos”.

Esto nos conduce a la necesidad de definir quién o quiénes pueden ser sujetos activos de violaciones a los derechos humanos. Por principio, debemos afirmar tajantemente que son el Estado, sus agentes o quienes actúan con su aquiescencia, o con prescindencia y garantía de impunidad, los únicos que pueden ser responsabilizados por la violación de los derechos humanos, y que la sociedad civil y sus integrantes pueden ser responsabilizados por delitos que afectan los derechos humanos, pero no son imputables de violarlos, sino de cometer esos delitos.

Es que la esencia del derecho penal –como máxima expresión del poder coercitivo del Estado en tiempo de paz, así como la guerra es la máxima expresión de ese poder en el campo internacional– consiste en sancionar a quienes infringen los derechos que el derecho penal de cada Estado tutela (la vida, la integridad psicofísica, la libertad individual o el derecho de huelga, por ejemplo), mientras que el derecho internacional de los derechos humanos apunta a ser utilizado en casos de violación masiva y sistemática de esos derechos o de actos u omisiones de los Estados para garantizar su efectiva vigencia. Y aquí aparecen algunas perplejidades que vale la pena tratar de despejar.

Buscar arribar a algunas conclusiones sobre este extremo nos lleva a tener que, aunque más no sea esquemáticamente, distinguir entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

## V

Consternado por la cuantía y crueldad de las víctimas de la batalla de Solferino (1859), el suizo Henri Dunant comenzó una tarea que lo llevó a fundar la Cruz Roja Internacional (1864) y a presionar a las potencias europeas para lograr que se limi-

taran los efectos más brutales de los conflictos armados. Aquí radica el antecedente del nacimiento del derecho internacional humanitario, cuya característica principal es la aludida limitación de las violaciones al derecho a la vida y cierta regulación de los conflictos armados.

En el ámbito del derecho internacional humanitario aparecen ya antes de la Primera Guerra Mundial ciertos principios que tienen su formulación en La Haya y que apuntan a limitar los efectos de la guerra marítima, en primer lugar, para luego avanzar en relación con la guerra terrestre, con la prohibición de los gases tóxicos y luego, ya en lo que se conoce como el bloque legislativo de Ginebra, y después de la Primera Guerra, con una regulación bastante completa de la guerra terrestre y aérea, para culminar, en 1949, con la aplicabilidad de esas reglas –materializadas en las cuatro Convenciones de Ginebra y en el Protocolo de 1977– a los conflictos internos.

El primer elemento diferencial es el enunciado: se aplican las reglas del derecho internacional humanitario a lo que ocurre en los conflictos armados. Pero hay situaciones que hacen confluir el derecho humanitario con el derecho internacional de los derechos humanos, en especial a propósito de la conducta de las fuerzas en conflicto en relación con la población civil, tanto de países ocupados cuanto de países no combatientes. A este respecto el derecho internacional humanitario proscribire las represalias contra la población civil, o los bombardeos de ciudades abiertas, o el sometimiento de civiles a trabajos forzados o a colaborar en tareas bélicas contra el Estado del que son súbditos.

Las violaciones del derecho internacional humanitario, que las Convenciones y el Protocolo proscriben, resultarán así el mínimo de respeto a los derechos humanos compatible con que los actos de los beligerantes no constituyan crímenes internacionales, crímenes de guerra. Pero los que hipócritamente los contendientes denominan “daños colaterales”, o “excesos”, usualmente no han resultado sancionados, ni siquiera –ya que no penalmente– declarativamente.

Ahora bien: el derecho internacional humanitario también resulta aplicable a los conflictos internos (guerras civiles o guerrillas que tienen algún control territorial). Puede ocurrir que agentes que no son estatales sino disidentes, insurrectos y no “fuerzas legales”, cometan algunos de esos actos ilícitos, tanto contra agentes estatales (torturarlos o asesinarlos una vez hechos prisioneros) cuanto contra la población civil (“terceros inocentes”, en la terminología castrense). Aparece, así, una excepción al principio de que sólo el Estado, sus agentes o quienes actúan con su aquiescencia pueden ser sujetos activos (responsables) de violaciones a los derechos humanos.

Y hay otra excepción, que confirma la regla: también deben responder por ciertas violaciones de los derechos humanos los particulares fuera de conflictos que comporten guerra civil o insurrección, cuando realizan actos de genocidio, como, por ejemplo, cuando colaboran en la eliminación de una etnia, como sería el caso de los cristianos que masacraron musulmanes en la ex-Yugoslavia (limpieza étnica), por referirnos a un caso muy reciente.



Claro está que quienes están interesados en demonizar al adversario atribuyen crímenes contra los derechos humanos a todo particular o grupo organizado de particulares que atente contra sus intereses económicos o geopolíticos. Pero salvo esos casos excepcionales, la excepción confirma la regla.

## VI

He tenido que diseñar este panorama para que lo que interesa postular a partir de ahora sea entendido en su real dimensión. La lectura atenta de los medios de comunicación y las imágenes que nos transmiten producen un doble efecto: por una parte, actualizan la poco edificante realidad de la violación universal de los derechos humanos; por otra, pueden promover el compromiso en su defensa. Contra lo imaginable, después de haber hecho reserva en las líneas anteriores acerca de la profunda discrepancia entre derechos declarados y derechos efectivamente vigentes, nuestra posición es condicionadamente optimista.

Cuando la comunidad internacional –no importa qué tan sinceramente lo haya hecho– proclama ciertos derechos de los hombres y de los pueblos, así como cuando las constituciones de los Estados hacen lo propio en relación con sus ámbitos nacionales, suministran a los hombres y a los pueblos, a las clases y a las etnias, a todos –en fin–, una herramienta para evidenciar el imperativo legal de cumplir esos problemas, e implícitamente declaran una autolimitación en el ejercicio del poder estatal, que tiene el monopolio de la fuerza.

De esta manera legitiman los reclamos que se hacen a los Estados y a la comunidad internacional y los ponen en evidencia cuando éstos no dan respuesta a los problemas ateniéndose a las reglas que ellos mismos han establecido (o sea, se deslegitiman). Y es aquí donde se abre una brecha que hay que ensanchar, a poco que exista una real vocación por hacer realidad lo que los textos declaman y los Estados no cumplen.

Por cierto que no cabe ser ingenuos. La barbarie y el salvajismo político parecen, por ahora, ser inherentes a los asuntos humanos, y ninguna época ha sido inocente de catástrofes humanitarias. Por ejemplo (y no yendo más allá del siglo pasado), frente al notorio genocidio armenio (1915-1923) ninguna de las potencias reaccionó activamente para ponerle freno, y cuando el embajador norteamericano instó a su gobierno para que intercediera ante el gobierno turco (cuando aún Estados Unidos no había entrado en la Primera Guerra Mundial) no halló otra respuesta que la de desentenderse de una matanza organizada estatalmente que no afectaba directamente a norteamericanos, pero que, en caso de ser rechazada, podía afectar los intereses petroleros y geopolíticos norteamericanos en Oriente.

¿Y qué decir del holocausto, en el que millones de judíos, gitanos, disidentes políticos, homosexuales, etc., fueron exterminados científicamente por la Alemania nazi, cuya magnitud llevó a afirmar que no existía poesía posible después de Auschwitz...? Fueron estas expresiones de salvajismo, de barbarie, según la carac-

terización que hizo el apóstol de la Convención de Genocidio (Lemkin) de actos como estos, las que forzaron a las Naciones Unidas a aprobar su texto un día antes que la Declaración Universal de Derechos Humanos, para después no reaccionar oportuna y fuertemente ni ante las masacres de los Khmer Rouge en Camboya, ni ante las masacres, en África, entre “tutsis” y “hutus”, ni ante las tantas veces denunciadas y no oídas en América Central al amparo de la doctrina de la seguridad nacional... de los Estados Unidos.

El interrogante que se abre ante esta comprobación es si vale la pena invocar los derechos humanos en toda su extensión y riqueza; si es razonable sacrificar un poco de comodidad para recordar permanentemente a los Estados y a la sociedad que los derechos económicos, sociales y culturales son inescindibles de los derechos civiles y políticos, que el derecho a la vida debe prevalecer sobre el derecho a la propiedad privada, que, aunque todos sabemos que hay fuertes límites internos –por ejemplo, en el campo de la comunicación social–, debemos reclamar por la libertad de expresión y luchar contra la censura. La respuesta ineludible es aceptar como un deber moral, como parte de una ética, comprometerse en la defensa de los derechos humanos y en su permanente ampliación.

Si nuestro escepticismo nos llevara a bajar los brazos y aceptar que es inmodificable la deleznable realidad que construyen los intereses de los más fuertes, tendríamos que concluir que tampoco podremos modificar la realidad de nuestra pequeña existencia, que no tendríamos que reclamar un aumento de salario, o agruparnos con quienes tienen nuestros mismos intereses para hacer valer lo que consideramos nuestros derechos. En otros términos, deberíamos aceptar cualquier imposición, cualquier atropello, y renunciar a lo que es consustancial con los seres humanos, que consiste en comunicarse y organizarse para hacer realidad nuestras utopías.

Si así procediéramos tendríamos que renunciar a nuestra condición de animales sociales, o a lo sumo podríamos actuar como los otros ejemplares del reino animal, que se unen para defenderse o para atacar, para alimentarse y procrear. Renunciaríamos, pues, a la condición humana, y a todo intento de modificar todas las conductas –las estatales y las privadas– que atentan contra una vida menos mala que la que sufrimos.

Por el contrario, el compromiso debe preceder a la organización, y la organización debe canalizar los reclamos, aprovechando al máximo las postulaciones jurídicas para que coincidan con la realidad. Por cierto que esto no es simple ni cómodo, y que el primer escalón que debemos ascender es el de nuclearnos sin sectarismos internistas y anudar coincidencias, con un programa mínimo que nos comprometamos a desarrollar mediante la autodisciplina.

Es decir: al pesimismo de la inteligencia debemos aunar el optimismo de la voluntad, que debe alimentarse de lo que no despreciativamente se ha llamado historicismo utópico. Al fin, ha habido tiempos donde ninguna valla existía para la arbitrariedad, la barbarie y el salvajismo, ni siquiera la de textos que respaldaran los

reclamos. No olvidemos que a fines del siglo XVIII Voltaire columbraba confiado el fin de la tortura y que, si bien hoy la tortura sigue practicándose, sólo la potencia hoy hegemónica puede reivindicarla encubiertamente frente al terrorismo.

## **Bibliografía**

- BOBBIO, Norberto, *Derecha e izquierda*, Taurus, Madrid, 1995.
- DUHALDE, Eduardo Luis, *El Estado terrorista argentino. Quince años después, una mirada crítica*, Eudeba, Buenos Aires, 1999.
- DUHALDE, Eduardo Luis y ALEN, Luis Hipólito, *Teoría jurídico-política de la comunicación*, Eudeba, Buenos Aires, 1999.
- FISHER, Desmond, *El derecho a comunicar, hoy*, Estudios y Documentos sobre comunicación social N° 94, UNESCO, París, s/f.
- FITOUSSI, Jean-Paul y ROSANVALLON, Pierre, *La nueva era de las desigualdades*, Manantial, Buenos Aires, 1998.
- HOBBSBAWN, Eric, *Historia del siglo XX*, Grijalbo-Mondadori, Barcelona, 1995.
- JAURÈS, Jean, *Historia socialista de la Revolución Francesa*, Poseidón, Buenos Aires, 1946.
- LAFER, Celso, *La reconstrucción de los derechos humanos*, FCE, México, 1994.
- POWER, Samantha, *Problema infernal. Estados Unidos en la era del genocidio*, FCE, México, 2005.



# LA ÚLTIMA DICTADURA MILITAR (1976-1983)

*Sandra Raggio*

El golpe de estado del 24 de marzo de 1976 fue el último de una larga serie que caracterizó la dinámica política argentina en el siglo XX. Sin embargo, el autodenominado Proceso de Reorganización Nacional se distingue de sus antecesores, entre otros factores, por su duración, por los alcances de las transformaciones que produjo y sobre todo por la magnitud y ferocidad de la represión política desplegada. Ninguno de ellos podría comprenderse sin un análisis profundo, en varios aspectos aún pendiente, de por lo menos los veinte años que lo precedieron: la dinámica y naturaleza del peculiar sistema político argentino, signado por la inestabilidad institucional, las dificultades para definir un modelo de desarrollo económico sostenido, superando el movimiento pendular de la economía, y la fuerte beligerancia entre los diferentes grupos sociales por imponer una dirección del proceso en función de sus objetivos e intereses, sin lograrlo. A fines de los 60 hubo una novedad: la activación y radicalización política de amplios sectores de la sociedad, que se expresó en la aparición de las organizaciones armadas revolucionarias y de núcleos sindicales combativos, de extracción tanto peronista como marxista. Hacia 1976 estos rasgos compondrían un cuadro dramático.

La escena previa al golpe estuvo marcada por la agudización de la conflictividad social, la intensificación de la violencia política, el descalabro económico y la profunda debilidad del gobierno constitucional de Isabel Martínez de Perón. El siniestro estado de situación que surgía de esta confluencia de factores, indudablemente entrelazados, explica la sensación de alivio con que buena parte de la población recibió la noticia del golpe, aunque faltaran menos de siete meses para las elecciones. Las ideas del “caos” y el “vacío de poder” se habían impuesto y fueron una fuente importante de legitimación de la ruptura constitucional producida por el asalto al poder de los militares. Pero el golpe no fue una respuesta desesperada a la crisis sino un proyecto que se consumaba. La construcción de este clima fue parte de su preparación.

## **El Golpe**

Había sido una tensa jornada, como casi todas en el último tiempo, dominada por la amenaza de un golpe inminente. Apenas pasada la medianoche del 23 de marzo de 1976, María Estela Martínez de Perón partía de la Casa Rosada en helicóptero rumbo a la residencia de Olivos. Nunca llegó a destino. Aterrizaron en Aeroparque, casi a la una de la madrugada. Con la excusa de un desperfecto mecánico disuadieron a los cinco pasajeros de la nave de descender: la presidente, su

secretario personal, su edecán y sus custodios. Minutos después, a solas, el general José Rogelio Villarreal le comunicaba el arresto a la viuda de Perón. Las Fuerzas Armadas se habían hecho cargo del poder.<sup>1</sup>

En menos de una hora comenzaron la toma del control del país. Se ocuparon los edificios públicos, los medios de comunicación, los sindicatos, las sedes de los partidos políticos. Se realizaron millares de detenciones de dirigentes políticos, sindicales y militantes de las más variadas extracciones políticas.<sup>2</sup> Más tarde, por los medios masivos de comunicación se leía el primer comunicado de la Junta Militar, integrada por los comandantes generales de las tres fuerzas: el Teniente general Jorge Rafael Videla (Ejército), el Brigadier Ramón Agosti (Fuerza Aérea) y el Almirante Emilio Massera (Armada).

El 31 de marzo se publicaba en el Boletín Oficial el “Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional”, que sentaba las bases constituyentes del nuevo régimen. La Junta Militar, “órgano supremo de la Nación”, gobernaría el país a través del presidente por ella designado, quien a su vez designaría a los gobernadores de todas las provincias. La Junta Militar nombraría a los miembros de la Corte Suprema. Las funciones legislativas fueron delegadas al presidente con la asistencia de la Comisión de Asesoramiento Legislativo (CAL), compuesta por tres oficiales superiores de cada una de tres fuerzas. Esta división tripartita del poder entre las fuerzas sería un elemento distintivo del Proceso de Reorganización Nacional, que buscaba comprometer al conjunto de las FFAA en el proyecto y evitar la centralización del poder en una figura particular. No obstante, el Ejército concentraría la mayor cuota de poder.<sup>3</sup> Jorge Rafael Videla asumió como presidente el 29 de marzo de 1976.

Los objetivos enunciados eran terminar con el desorden y la corrupción, normalizar el funcionamiento de la economía y exterminar a la subversión, sustentando el fin último de reinstalar “una auténtica democracia”. Para ello se decretó la suspensión de toda actividad política partidaria, estudiantil o sindical, se prohibieron las huelgas y las negociaciones colectivas, se anuló la libertad de prensa y, por supuesto, se continuó con el estado de sitio implantado durante el gobierno de Isabel Perón en 1974.

¿Quiénes apoyaron el golpe? Las editoriales de los diarios nacionales manifestaron su conformidad. También lo hicieron la mayoría de las dirigencias partidarias, aunque con mayor o menor énfasis. Entre los más efusivos se encontraban el Partido Federal de Francisco Manrique, el Movimiento de Integración y Desarrollo (MID) conducido por Rogelio Frigerio y Arturo Frondizi, el Partido Demócrata Progresista y varios de los provinciales nucleados en la Fuerza Federalista Popular (FUFEPO). La cúpula eclesial saludó con marcado alivio el inicio de una esperada y nueva etapa. También expresaron sus expectativas positivas las organizaciones empresa-

---

<sup>1</sup> Para una pormenorizada descripción de estos días, ver De arriba, Alberto, *El golpe*, Sudamericana, Buenos Aires, 2001.

<sup>2</sup> Al momento del golpe ya había miles de presos políticos a disposición del Poder Ejecutivo Nacional.

<sup>3</sup> Ver Quiroga, Hugo, *El tiempo del “Proceso”*, Homo Sapiens, Rosario, 1999, pp. 74-6.

rias como la Asociación Permanente de Entidades Empresarias (APEGE), la Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA), la Sociedad Rural Argentina (SRA) y la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP).

Pero las Fuerzas Armadas no sólo contaron con el beneplácito de amplios sectores civiles, sino que algunos de ellos constituyeron la coalición golpista<sup>4</sup> que coordinó acciones e ideas por lo menos desde mediados de 1975.<sup>5</sup> Entre ellos se encontraban dirigentes de estas organizaciones empresarias y también la cúpula eclesial. El núcleo civil relevante fue la tecnocracia liberal, ligada a la alta burguesía, cuyo representante era sin dudas José Alfredo Martínez de Hoz, quien ocuparía la cartera de economía hasta 1981.<sup>6</sup>

Los liberales compartían con las Fuerzas Armadas su rechazo a las experiencias populistas y desarrollistas que habían dominado en el pasado, y veían en esta nueva empresa política la oportunidad para desplegar sus tantas veces relegados proyectos sustentados en las ideas del libre mercado y desregulación de la economía, superando las trabas impuestas por un Estado intervencionista que había beneficiado a los sectores industriales mediante un crecimiento que denominaban “ficticio”. Tal como sostiene Cavarozzi<sup>7</sup>, la dictadura prometía erradicar aquellos elementos que habían obstaculizado la prosecución de su ideario: la subversión y todo activismo político del sector popular, la sociedad política populista expresada en el peronismo, los sindicatos y el Estado tutelar y el sector industrial urbano que había crecido a la sombra de éste. Liberalismo económico y autoritarismo político se conjurarían para producir en el país una de las más profundas y cruentas transformaciones de su historia.

## El Plan Martínez de Hoz y sus consecuencias

El sentido fundacional de la coalición golpista se expresó en gran parte, aunque no solamente, en las medidas tomadas en el autodenominado “Programa de Recuperación, Saneamiento y Expansión de la Economía Argentina” que Martínez de Hoz presentó públicamente pocos días después del golpe. La lucha contra la inflación sería el punto más enfatizado ante una opinión pública afectada por los terribles incrementos de los precios en la última etapa de gobierno de Isabel.

---

<sup>4</sup> Para un desarrollo de la idea, ver Sidicaro, Ricardo, “Coaliciones golpistas y dictaduras militares: el ‘Proceso’ en perspectiva comparada”, en Pucciarelli, Alfredo (coord.), *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura militar*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2004.

<sup>5</sup> Si el clima de “caos” fue un factor de legitimación del golpe, el *lock out* convocado desde la APEGE – el primero en la historia argentina – puede verse como parte de la estrategia golpista. No obstante, sería erróneo pensar esta coordinación como un plan perfecto con objetivos únicos y previsible por parte de cada uno de los actores involucrados. Se trata de una dinámica menos simple.

<sup>6</sup> Para análisis pormenorizado del liberalismo tecnocrático, ver Heredia, Mariana, “El Proceso como bisagra. Emergencia y consolidación del liberalismo tecnocrático: FIEL, FM y CEMA”, en Pucciarelli, Alfredo (coord.), *op. cit.*

<sup>7</sup> Cavarozzi, Marcelo, *Autoritarismo y democracia*, Eudeba, Buenos Aires, 2002, p. 54.

Las medidas impuestas con urgencia muestran la intencionalidad y profundidad de los cambios perseguidos: el congelamiento salarial, la supresión del sistema de control de precios y un incremento del tipo de cambio mediante un cronograma mensual de devaluación. La conjunción de las dos primeras implicó una pérdida de un tercio del salario real, ya que la inflación ascendió al 54,2 %, lo que produjo una fuerte y rápida regresión en el patrón de distribución de los ingresos.

El programa siguió con la apertura de la economía, promoviendo una liberalización del mercado externo discriminatoria y asimétrica que liberó de aranceles aduaneros a algunas ramas de actividad exponiéndolas a la competencia de los productos extranjeros al mismo tiempo que protegió a ciertos grupos oligopólicos garantizándoles una alta rentabilidad. Entre las medidas se incluyó la anulación de las retenciones a las exportaciones agroganaderas.

La reforma financiera de 1977 completó el plan. Se desregularon los flujos internacionales de capital, se liberalizaron las tasas de interés, se le dio garantía estatal del cien por cien a los depósitos bancarios y se promovió la privatización de las carteras de créditos a través de las entidades financieras privadas. Con la política cambiaria implementada en 1978 mediante la fijación de un cronograma de devaluación gradual del tipo de cambio –la famosa “tablita”– y la apertura irrestricta del mercado de capitales se profundizó el modelo de valorización financiera.

Si bien el ministro seguiría a cargo de la cartera económica hasta 1981, la crisis financiera de 1980, cuyo mayor exponente fue la quiebra del Banco de Intercambio Regional (BIR), anunció el fracaso de los objetivos enunciados en el Programa. La inflación no menguaba, la recesión comenzaba a hacerse notar y las críticas se multiplicaban tanto hacia adentro de la corporación militar como en la opinión pública. En 1981, la inflación ascendió al 131%, la recesión fue del 6,5%, y el déficit público alcanzó los 18 puntos. Los resultados de este cóctel de recetas liberales ya habían producido sus efectos, que la crisis y las medidas adoptadas para calmarla no hicieron sino agravar.

El Programa golpeó duramente a la pequeña y mediana empresa ligada al mercado interno, atrapada entre la agresiva competencia externa y un mercado del crédito altamente especulativo que les impidió la modernización exigida. Los que se animaron, agonizaron en el intento. La concentración del capital en los grandes grupos trasnacionales fue su contracara. La aventura financiera especulativa le ganó terreno a la inversión productiva. El meteórico crecimiento del endeudamiento externo fue la llave del nuevo patrón de acumulación capitalista. La deuda saltó de 8.000 millones de dólares en 1975 a 45.000 millones en 1983.

Como afirma Nochteff, fue la dictadura la que “quebró las bases y relaciones sociales, institucionales y productivas que habían sustentado y en gran medida definido a la economía argentina a lo largo de casi toda su época de industrialización.(...) Los principales efectos de las acciones políticas, sociales, económicas y represivas de la dictadura militar fueron (...) el fortalecimiento del capital concentrado, la prevalencia de las ganancias financieras sobre las productivas, la concentración del



poder económico, la reducción a la mitad del techo salarial de largo plazo y el gran salto de nivel y de tasa de crecimiento del endeudamiento externo”.<sup>8</sup>

## El mercado de trabajo

Como decíamos, el carácter aperturista de la economía que se impuso a partir del golpe de 1976 provocó un duro impacto en la estructura económico-social del país y generó ciertas tendencias que imprimieron profundos cambios en el mercado de trabajo. Si entre 1950-1975 la Argentina se caracterizaba por tener un mercado laboral que la diferenciaba de los países en vías de desarrollo de la región –estaba más integrado, tenía una mayor presencia del trabajo asalariado, bajos niveles de subocupación, menos polarización en los ingresos, y sobre todo, presentaba un escaso grado de subutilización de la mano de obra<sup>9</sup>–, a partir de 1976 fue paulatinamente igualando a sus vecinos.

Las condiciones laborales empeoraron. Las tendencias principales estuvieron definidas por la expansión del desempleo, el crecimiento de la informalidad, la acentuación de la tercerización acompañada por la desindustrialización, la disminución del empleo asalariado<sup>10</sup>, la reducción de los sueldos y salarios y una paulatina acentuación de la brecha salarial. El aumento de la inflación a partir de 1981 consolidó la tendencia decreciente del salario. Sin embargo, en contraste con el mercado de trabajo en los 90, la destrucción de empleo en el sector industrial, producto de la incapacidad local para competir con productos extranjeros, fue compensada con el aumento de la actividad cuentapropista y el crecimiento del sector terciario, comercial y financiero, y de la construcción. Estas profundas transformaciones en la estructura económico-social argentina no habrían sido posibles sin las medidas represivas y disciplinamiento social que se desplegaron a la par.

## El régimen: facciones y disputas internas

El fin de la presidencia de Videla y el fracaso del Plan de Martínez de Hoz, si bien marcan una inflexión visible en el Proceso de Reorganización Nacional, no deja

---

<sup>8</sup>Nochteff, Hugo, “La política económica en la Argentina de los noventa. Una mirada de conjunto”, en *Época* N° 1, Buenos Aires, diciembre de 1999, p. 15.

<sup>9</sup>Altimir y Beccaria señalan algunas tendencias negativas que ya estaban presentes en la economía argentina antes de 1976, como la escasa capacidad empleadora de las unidades más formales, el fuerte incremento de la participación del sector terciario en la ocupación y el crecimiento del cuentapropismo. Los autores afirman que ya existían niveles de subocupación encubiertos, aunque muy menores que en los otros países de la región. Ver Altimir, Oscar y Beccaria, Luis, “El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina”, en Heyman, Daniel y Bernardo Kosacoff (eds.), *La Argentina de los noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas*, Eudeba-CEPAL, Buenos Aires, 2000.

<sup>10</sup>Entre 1970 y 1980 la tasa anual de crecimiento del empleo autónomo fue de 27 por mil, mientras la del empleo asalariado fue de 11,9 por mil. Ver Torrado, Susana, “La cuestión social”, en Lejtman, Román (ed.), *Quince años de democracia. Ensayos sobre la nueva república*, Norma, Buenos Aires, 1998.

de ser sólo un punto de condensación de las constantes disputas internas dentro de régimen y de las dificultades de éste para cumplir con sus objetivos fundacionales. Los temas que provocaron las fricciones más beligerantes fueron, a lo largo del período, la política económica, las políticas de apertura y de acercamiento con los partidos políticos moderados y la política exterior (el conflicto por el Beagle con Chile y la visita de la CIDH), entre otros.

La división tripartita de cargos y funciones, si bien había intentando atenuar la hegemonía del Ejército dentro de la constelación militar e instalar la idea de poder compartido, lejos estuvo de disolverla. A tal punto que las disidencias y pujas de poder más relevantes se desplegaron en el seno mismo de la fuerza de tierra. Diferían en sus modos de pensar la relación con los sectores civiles, en los alcances de la “refundación de la Nación” y sobre todo en la forma y el tiempo en que los militares debían dar por concluida su misión, y en cuál sería su rol en “tiempos de paz”.

La división entre “duros” y “blandos”, o “halcones” y “palomas”, dentro del Ejército es una primera distinción que generalmente se establece. Los primeros eran los Comandantes de los Cuerpos del Ejército, involucrados activamente en la puesta en marcha de la represión, los llamados *señores de la guerra*. Los segundos, más políticos, eran Harguindeguy, Galtieri, Viola y Videla.<sup>11</sup> La cuestión que enfrentaba a estos grupos era la de los plazos para dar por concluida la etapa fundacional e instalar la “auténtica democracia”. Los señores de la guerra solían inquietarse ante los más tenses intentos de diálogo político con la “partidocracia”.

El General Viola era quien pensaba que una vez alcanzadas ciertas metas –la derrota de la subversión, el saneamiento de la economía, el aggiornamiento de los partidos políticos al nuevo orden y el disciplinamiento de las fuerzas sindicales– debía abrirse paso a una transición escalonada que culminara en elecciones. Videla sintetizaría la propuesta en la idea de trabajar hacia una “convergencia cívico-militar”. El grupo de los “duros”, comandado por General Díaz Bessone, se pensaba en el poder con mayor perpetuidad y no imaginaba una transición sino por etapas, donde gradualmente se procedería a una “transferencia del poder”, siempre tutelado por las fuerzas armadas.

Un tercer grupo lo constituyó la Armada, comandada por el Almirante Massera, quien concibió un plan político propio en competencia feroz con Videla, confrontación que lo llevó a establecer alianza con los “duros”, con quienes no compartía la visión del futuro, pero que eran funcionales a su estrategia personal. El marino imaginaba factible una legitimación popular del Proceso de Reorganización Nacional

---

<sup>11</sup> Como señala Canelo, Viola y Videla no eran exactamente lo mismo, aunque tuvieron una larga trayectoria juntos. Viola siempre fue “más político” que su compañero de armas, quien era más bien un hombre “del Ejército”. El primero se manejó con cierta autonomía del Presidente manteniendo un espacio para su propio juego. Ver Canelo, Paula, “La política contra la economía: los elencos militares frente al plan económico de Martínez de Hoz durante el Proceso de Reorganización Nacional”, en Pucciarelli, Alfredo (coord.), *op. cit.*

que culminara en una salida política que lo tuviera a él como líder. Hacia la consecución de sus objetivos estableció diálogos con la derecha peronista y otros sectores políticos y llegó a conformar su propio partido. La Escuela de Mecánica de la Armada fue el centro de sus operaciones, donde llegó a constituir un *staff* de “asesores” con los militantes secuestrados.

No obstante, los escarceos por el poder, amplificados por un fraccionamiento del mando tanto en la distribución de los espacios de decisión dentro de Estado como en la división territorial para la implementación de la “guerra contra la subversión”, no tuvieron bandos tan claros y permanentes, sino que se entrecruzaron con las querellas propias de un poder “feudalizado” donde cada quien peleaba su propia batalla a partir de intereses individuales, corporativos o facciosos. Las políticas económicas de Martínez de Hoz fueron un parteaguas que no replicó al detalle las divisiones antes mencionadas.<sup>12</sup> Díaz Bessone se encontraba entre los más acérrimos opositores, y otro “duro” como Saint Jean no dejaba de elogiar las medidas impuestas. El Almirante Massera, en su disputa de poder dentro de la Junta con el General Videla, criticaba las medidas en torno a la cuestión salarial como discurso demagógico en su expectativa de conformar una alternativa política con base en el consenso popular. Por otra parte, las pretensiones privatizadoras de los cuadros liberales también fueron motivo de airada oposición de los funcionarios castrenses, cercanos a Viola, al frente de Fabricaciones Militares, que se negaban a una retracción del Estado en el área productiva. Viola mismo mantuvo ciertas reservas ante los resultados surgidos de la aplicación del plan económico. Los que le brindaron un apoyo firme y estable al Ministro durante toda su gestión fueron Videla, Harguindeguy y Galtieri.

Las confrontaciones llegaron a ser feroces, y no soslayaron aplicar los métodos de la “guerra anti-subversiva” contra los adversarios internos. Las desapariciones del embajador Hidalgo Solá y de la diplomática Elena Holberg se inscriben en esta trama de intrigas en el seno de la cúpula militar. Detrás de estos crímenes estuvo la mano del Almirante para socavar el poder de Videla.

El clima de tensión no cesó nunca, aunque el transcurso de los acontecimientos iría produciendo nuevas controversias, alineamientos y fracturas. La sucesión de Videla en la presidencia desató intrigas y tensiones que, aunque culminaron en la esperada designación de Viola, intensificaron las tormentas internas. Electo por el período 1981-1984, un golpe palaciego lo desplazó del poder antes de que cumpliera un año en su cargo. El General Leopoldo Fortunato Galtieri, el hombre del Ejército promovido a la Junta por el mismo Viola, lo desplazaba del poder.

No obstante, a pesar de tantas fisuras el régimen tuvo su punto de fusión: la “lucha contra la subversión”.

---

<sup>12</sup> Canelo, Paula, *op. cit.*

## El terrorismo de estado

En la Argentina, las violaciones a los derechos humanos, entendidas como atropellos a las garantías y libertades individuales perpetradas por el Estado o por agentes vinculados estrechamente a él, no comenzaron el 24 de marzo de 1976. Nuestra historia contemporánea estuvo signada por episodios que sin duda constituyeron violaciones flagrantes a los derechos humanos. Los asesinatos políticos, la práctica sistemática de la tortura por las fuerzas de seguridad, las detenciones ilegales, la persecución ideológica, política y social, si bien adquirieron su faz más brutal durante la última dictadura militar, infelizmente han tenido antecedentes en prácticas persistentes, por lo menos, durante los últimos cincuenta años.<sup>13</sup>

Esta situación comenzó a empeorar hacia mediados de la década del 80. Primero por la aparición de grupos paramilitares de derecha, como la Triple A (Alianza Anticomunista Argentina), amparados en el poder del Estado, que extendieron por todo el territorio argentino una oleada de secuestros, asesinatos y atentados políticos contra reconocidos activistas sociales, de agrupaciones de la izquierda y del gremialismo combativo, lo que provocó un proceso de agravación de la violencia política. Segundo, por el acelerado proceso de profundización de la violencia estatal con la puesta en marcha de la “Operación Independencia”, que implementó en pequeña escala, en la provincia de Tucumán, lo que luego sería un plan a escala nacional. A través de un decreto secreto firmado por María Estela Martínez de Perón, a cargo del poder ejecutivo nacional, se facultaba y mandataba a las Fuerzas Armadas a emprender un plan de exterminio del Ejército Revolucionario del Pueblo, de filiación marxista, que había intentado desde 1974 constituir un foco guerrillero en las zonas rurales de la selva tucumana. Con esta justificación, en esta provincia del norte del país se instalaron los primeros centros clandestinos de detención y se conformaron los primeros grupos operativos de tareas, integrados por oficiales y agentes de la policía provincial en actividad, que encarcelaron, secuestraron, torturaron e hicieron desaparecer a cientos de militantes políticos y sociales, acusados de “actividades subversivas”. Tucumán anunciaba a sangre y fuego la tragedia que se avecinaba en el país. Pocos se hicieron eco del presagio.

¿Cuáles fueron las novedades que trajo la dictadura militar? Sin dudas, las dimensiones de la represión y la ferocidad de los métodos utilizados fueron inauditos. Las teorías y técnicas innovadoras de la denominada “guerra contrainsurreccional” desarrollada en Argelia por los franceses, así como las elaboradas y difundidas por las escuelas militares norteamericanas, fueron aplicadas por los militares argentinos sobre amplios sectores de la población, bajo el objetivo –enunciado hasta el cansan-

---

<sup>13</sup> La documentación hallada en el recientemente abierto Archivo de la Dirección de Inteligencia de la Policía bonaerense (DIPBA) da clara cuenta de ello. Allí se acopian millones de fojas que dan testimonio de las actividades de persecución y seguimiento político y social de amplios sectores de la sociedad de esta provincia.

cio por los altos jefes militares— de poner “orden” a una sociedad que consideraban atravesada por el “caos” generado por “los elementos disolventes de la nacionalidad” a los que había que erradicar definitivamente para imponer la “paz interna”.

Los centros clandestinos de detención fueron el lugar y el dispositivo central del plan represivo. A ellos eran conducidos los detenidos ilegales para ser interrogados bajo torturas. Luego de permanecer un tiempo en los centros de detención se definía su destino final: la liberación, la legalización como preso o el asesinato y desaparición del cuerpo. La mayoría de los detenidos ilegales siguen aún hoy en condición de desaparecidos. Como antes en Tucumán, la guerra contra la “subversión apátrida” expresada en las organizaciones guerrilleras revolucionarias (básicamente Montoneros, de filiación peronista, y el ERP) fue, en el discurso, la justificación del plan, aunque, claro está, la persecución se extendió mucho más allá de los militantes encuadrados en las estructuras armadas.

## **El movimiento de derechos humanos<sup>14</sup>**

Pero además de la naturaleza y la dimensión horrorosa de los crímenes, lo que también comenzó a cambiar notablemente en esta etapa fueron los recursos y estrategias que desde la acción colectiva se desplegaron para denunciarlos. Nuevos sujetos, portadores de innovadoras prácticas políticas, irrumpieron, para quedarse, en el escenario de la política argentina, precisamente al calor de estas luchas contra la represión estatal. Los organismos de derechos humanos que se fueron conformando tuvieron como característica definitoria de su identidad y fundamento el “enmarcamiento” de sus acciones en el discurso universal de los derechos humanos.

Del conjunto de organizaciones que constituyeron a este nuevo actor, el movimiento de derechos humanos, pueden distinguirse dos grandes grupos. El primero de ellos comienza a constituirse antes del golpe como respuesta a la agudización de la violencia política e institucional antes descripta. Además de la ya existente Liga Argentina por los Derechos del Hombre, fueron surgiendo nuevas organizaciones. La primera de ellas fue el Servicio de Paz y Justicia. Constituida en Medellín, Colombia, a mediados de 1974, nucleaba a sacerdotes, monjas y laicos pertenecientes a la Iglesia católica que trabajaban apoyando a organizaciones y luchas de los indígenas, campesinos, obreros y grupos de base en todo el continente. En la Argentina, su grupo fundacional, integrado por Adolfo Pérez Esquivel y un puñado de jóvenes activistas, había comenzado a organizarse a mediados de los años sesenta. La línea del SERPAJ se definía en torno a la Teología de la Liberación y a las conclusiones del Concilio Vaticano II, y estaba en contra de todo tipo de violencia. El sesgo ligado

---

<sup>14</sup> Ver Béjar María Dolores, “La Búsqueda de la verdad (1976-1983)”, en Sandra Raggio (coord.), Dossier “Educación y memoria”, en *Puentes* N° 1, Comisión Provincial por la Memoria, La Plata, agosto 2000 y Dossiers 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8 y 9: “25 años de resistencia Historia de los organismos de derechos humanos”, en *Puentes* N° 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12.

a los derechos humanos le vino dado por los acontecimientos de violencia institucional que se agravaban día a día en el continente y particularmente en la Argentina. Es decir, fue una respuesta a la coyuntura y no un objetivo prefijado por los miembros del SERPAJ.

La campaña de difusión de la declaración de los derechos del hombre, lanzada por el organismo en 1975, y la promoción de la creación de otros organismos de derechos humanos que se formaron por esta época, fueron definitivas en el nuevo rumbo tomado. En diciembre de 1975 se creó Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, de impronta más superestructural, que nucleaba a dirigentes políticos de diferentes procedencias comprometidos en la defensa de los derechos humanos. Meses después, en febrero de 1976, se constituyó el Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos. En su origen estuvo compuesto por representantes de la Iglesia Evangélica Metodista Argentina, la diócesis católica de Quilmes, la Iglesia Reformada Argentina, la Evangélica del Río de la Plata, la Evangélica Valdense, la Iglesia Evangélica Discípulos de Cristo, la Iglesia de Dios y la Luterana Unida. Estas organizaciones fueron las que emprendieron las primeras acciones de denuncia y asistencia a las víctimas de la represión.

El segundo grupo comenzó a formarse una vez implantada la dictadura militar y lanzado con ferocidad el plan de represión y de exterminio, nucleando a familiares de las víctimas. Los primeros en organizarse fueron los “Familiares de Detenidos y Desaparecidos por Razones Políticas”, que ya en los últimos meses de 1976 realizaron sus primeras reuniones y los primeros comunicados firmados de esa manera. Eran las esposas, los hermanos y amigos de militantes presos y detenidos-desaparecidos. La característica central de este grupo es que resaltaba y denunciaba el carácter político de la represión y la militancia política de las víctimas.

A fines de abril de 1977 un grupo de catorce madres que buscaba con desesperación a sus hijos secuestrados comenzó a encontrarse semanalmente en Plaza de Mayo. Otras se les irían sumando tiempo después, constituyendo así el grupo más conocido de estos organismos: las Madres de Plaza de Mayo. Su ronda alrededor de la Pirámide de la plaza los días jueves de cada semana y sus pañuelos blancos se transformaron en el testimonio viviente de las atrocidades que se estaban cometiendo en la clandestinidad y bajo el más estricto secreto. De ellas surgió otro grupo, las Abuelas de Plaza de Mayo, que comenzaron sus actividades en octubre de 1977, y cuyo signo distintivo fue la búsqueda de los hijos de sus hijos que habían desaparecido junto a ellos o habían nacido mientras sus madres estaban en cautiverio en condición de detenidas-desaparecidas.

Ya avanzada la dictadura se formó el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), creado en mayo de 1980 por iniciativa de un núcleo de profesionales encabezados por Emilio Mignone que participaban en la APDH. Su objetivo era hacer un seguimiento sistemático de los casos de personas desaparecidas por agentes de las Fuerzas Armadas y del Estado y llevar esas pruebas a la Justicia. La mayoría eran abogados y padres de detenidos-desaparecidos.

Al primer grupo, más el CELS, se lo conoce como de “no afectados” y al segundo, por el contrario, como organismos de “afectados”. Pero es difícil trazar esa línea con exactitud. Como dijimos, los miembros fundadores del CELS fueron en su mayoría padres de detenidos-desaparecidos. El titular del SERPAJ, Adolfo Pérez Esquivel, estuvo secuestrado, fue torturado y luego permaneció en prisión sin ningún tipo de proceso judicial. No obstante, ésta ha sido la forma de clasificarse que el mismo movimiento se ha dado. Decía Carlos Zamorano, dirigente de la Liga: “Tenemos cordiales relaciones y un accionar común con todos los organismos, pero nos aproximamos más a la Asamblea Permanente y en segundo lugar al Movimiento Ecuménico. Existen menos similitudes con los otros organismos de afectados como Madres, Abuelas y Familiares”.<sup>15</sup>

Los organismos de “afectados” se diferencian de los otros por la centralidad que le otorgan al lazo de sangre que los une con las víctimas, como dador de identidad y fuerza a la organización, transformándose éste en un recurso de legitimación para la acción muy importante, no sólo hacia adentro del movimiento, sino, y sobre todo, hacia afuera del mismo.

“Mucha gente se pregunta por qué habiendo otros organismos las madres fuimos a la Plaza, y por qué nos sentimos tan bien en la Plaza. Y esto es una cosa que la pensamos ahora, no la pensamos ese día; y cuánto más hablo con la gente que sabe más que nosotros, más nos damos cuenta por qué se crearon las Madres. Y nos creamos porque en otros organismos no nos sentíamos bien cerca; había siempre un escritorio por medio, había siempre una cosa más burocrática. Y en la Plaza éramos todas iguales. Ese “¿qué te pasó?”, “¿cómo fue?”. Éramos una igual a la otra; a todas nos habían llevado hijos, a todas nos pasaba lo mismo, habíamos ido a los mismos lugares.”<sup>16</sup>

### “Sólo pedimos la Verdad”

Durante los primeros años de la dictadura militar, las acciones que desplegaron este conjunto de organizaciones y grupos que fueron constituyéndose poco a poco en un movimiento articulado estuvieron vinculadas con la búsqueda de los detenidos-desaparecidos, la liberación de los presos políticos y la denuncia internacional de los crímenes. Las estrategias fueron múltiples: presentación de hábeas corpus y recursos judiciales, solicitadas, entrevistas con representantes de las Iglesias, con militares, con personalidades que pudieran respaldar sus reclamos. En el caso de los organismos de “afectados”, el clamor central estaba atravesado por la angustia de no saber dónde estaban sus familiares que habían sido detenidos-desaparecidos. La primera solicitada publicada en un medio periodístico fue en octubre de 1977, y se

<sup>15</sup> Veiga, Raúl, *Las organizaciones de derechos humanos*, CEAL, Buenos Aires, p. 22.

<sup>16</sup> Testimonio de Hebe de Bonafini, Madre de Plaza de Mayo en *Historia de las Madres de Plaza de Mayo, Documentos de Página/12*, p. 11.

titulaba “MADRES Y ESPOSAS DE DESAPARECIDOS. SÓLO PEDIMOS LA VERDAD”. El reclamo era primario, esencial: “LA VERDAD que pedimos es saber si nuestros DESAPARECIDOS ESTAN VIVOS O MUERTOS Y DONDE ESTAN. (...) No soportamos la más cruel de las torturas para una madre, la INCERTIDUMBRE sobre el destino de sus hijos. Pedimos para ellos un proceso legal y que sea así probada su culpabilidad o inocencia y en consecuencia, juzgados o liberados.”<sup>17</sup>

Los años 1976-1977 fueron de encuentro, de pequeños pasos dados en la sombra y casi en soledad, hasta que pudieron empezar a vertebrarse, a tejer una trama que logró generar fisuras en el régimen militar. Los organismos de derechos humanos institucionales o de “no afectados” ayudaron a las víctimas y familiares a dar esos pasos, ofreciendo asesoramiento legal, espacios de reunión, conectándolos. La articulación no fue fácil. El movimiento estuvo atravesado por controversias y disensos que le otorgaron una alta heterogeneidad interna. En él coexistían diferentes modos de encauzar la demanda, de concebir las estrategias, en tanto sus miembros provenían de orígenes sociales, políticos, ideológicos y religiosos muy distintos, que a su vez distribuían recursos y posibilidades para la acción también disímiles. No obstante, nunca perdieron la cohesión necesaria para hacer eficaz su accionar, identificando claramente a quiénes se enfrentaban en común y qué objetivos centrales los unían.

Sin dudas, las Madres de Plaza de Mayo fueron el símbolo más poderoso de esta conglomerado de organizaciones. Las Madres que clamaban por saber qué había sido de sus hijos dando la vuelta a la Pirámide de Mayo eran una presencia constante en la escena nacional, y lo fueron cada vez más en la escena internacional. Su presencia marcaba nítidamente las ausencias de sus familiares secuestrados por el régimen, que afanosamente éste intentaba negar. Tal como lo sintetizara un diario argentino en una crónica de una reunión de Videla con periodistas japoneses en diciembre de 1977, el Presidente de la Nación y miembro de la Junta Militar aducía “cuatro causas determinantes del desconocimiento oficial del paradero o la suerte corrida por numerosas personas: paso clandestino a las filas de la subversión, abandono del país con cambio de nombre luego de militar en las organizaciones extremistas, imposibilidad de reconocimiento de cuerpos mutilados por explosiones, el fuego o los proyectiles a raíz de enfrentamientos bélicos entre fuerzas legales y elementos terroristas, y un exceso en la represión”<sup>18</sup>.

La opinión pública acompañó mayoritariamente a las voces oficiales, dando crédito a las falacias esgrimidas desde el gobierno. Así, el develamiento de la verdad era una lucha desesperada; contra el gobierno que reprimía y ocultaba y contra la sociedad que se resistía a escuchar. No obstante, esta búsqueda de la verdad permitió abrirle brechas al silencio, no sin antes pasar por numerosos y terribles golpes

---

<sup>17</sup> *La Prensa*, 5 de octubre de 1977.

<sup>18</sup> *La Opinión*, 13 de diciembre de 1977.



dados al incipiente movimiento. Precisamente en diciembre de 1977, fueron secuestrados de la Parroquia de Santa Cruz activistas por los derechos humanos, entre ellos Azucena Villaflor de Devinenti, organizadora de Madres de Plaza de Mayo, y las monjas francesas Alice Domon, miembro del Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos, y Léonie Duquet. Unos meses antes había sido secuestrado y torturado Adolfo Pérez Esquivel, quien ahora permanecía preso a disposición de Poder Ejecutivo Nacional. El 8 de septiembre había sido secuestrado y salvajemente torturado Alfredo Bravo, un referente de la APDH.

En 1978 el mundial de fútbol llevó al paroxismo la situación. Frente a las crecientes denuncias contra la represión realizadas en el exterior, desacreditadas bajo el rótulo de “campana antiargentina”, el régimen supo aprovechar el evento deportivo para sumar adhesiones e invisibilizar al movimiento. Multitudes eufóricas llenaban los estadios, donde compartían los espectáculos con las cúpulas militares que disfrutaban de su inaudita popularidad. Calles y plazas se inundaban de gente ante cada triunfo. La euforia alcanzó su punto máximo cuando el equipo argentino salió campeón mundial, por primera vez en la historia. La alegría popular de los festejos fue el patético contraste del acallado dolor de esa Argentina sumergida en los centros clandestinos de detención.

A pesar de las dificultades y condiciones terriblemente adversas, hacia 1979 algo comenzaba a cambiar. La visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) al país, en septiembre de ese año, fue un acontecimiento que fortaleció al movimiento. La CIDH había recibido –gracias a la ardua y sistemática tarea de recopilación y organización de las pruebas por parte de los organismos en el país y de la acción de los miles de exiliados<sup>19</sup> que residían en el exterior– más de mil denuncias de violaciones a los derechos humanos. En su estancia *in loco*, las mismas superaron las cinco mil. Esto mostró la capacidad de acción de los organismos, que a pesar de la intensa campana del gobierno y de los medios de comunicación para impedir que sucediera, lograron articularse y presentarse a denunciar, corriendo serios riesgos de vida. Los resultados no tardaron en expresarse: en abril de 1980 la CIDH dio a conocer el informe, que resultó un duro golpe al gobierno en tanto confirmaba la existencia de los campos de concentración, de las prácticas de interrogatorio bajo tortura, de presos sin proceso y de detenidos que se encontraban en calidad de desaparecidos. El mismo efecto tuvo el otorgamiento del Premio Nobel de la Paz a Adolfo Pérez Esquivel. Su designación significó un fuerte respaldo para la causa de los organismos defensores de los derechos humanos en el plano internacional y fue otra brecha ganada al gobierno en su tenaz afán de negar los crímenes y sostener el silencio.

---

<sup>19</sup> No hay cálculos fiables de la cantidad de exiliados por razones políticas durante la dictadura, pero seguramente fueron más de 40.000. México, España, Francia y Suecia fueron los países que recibieron a la mayoría de ellos.

Este reconocimiento se transformó en una nueva herramienta de lucha y significó el inicio de una nueva etapa, centrada en la consigna “Aparición con vida” de los detenidos desaparecidos. Ciertamente es que para estos años la ferocidad de la represión había amainado, la mayoría de los centros clandestinos habían sido desarticulados, se había liberado a buena parte de los presos a disposición del Poder Ejecutivo y la cantidad de secuestros se reducía considerablemente. Esto también influyó en las prácticas y objetivos del movimiento: el eje se desplazó de la reacción urgente y desesperada frente a un aparato estatal que secuestraba, encarcelaba y asesinaba masivamente hacia las acciones que exigían y buscaban el pleno esclarecimiento de lo sucedido y la aparición de los detenidos-desaparecidos.

## El inicio del fin

Durante su corta presidencia, el General Roberto Viola intentó acelerar el paso hacia la apertura política con iniciativas tendientes a mejorar la relación del gobierno militar con la sociedad civil en tres sentidos. Por un lado, promovió una redefinición de la política económica orientada hacia los sectores de la producción y no hacia el financiero. Un gabinete de corte más civil y “más pluralista” y una política dialoguista con los partidos y sindicatos completaron la estrategia.

En julio de 1981 se constituyó la Multipartidaria, conformada por el Partido Justicialista, la Unión Cívica Radical, el MID, el Partido Intransigente y la Democracia Cristiana. Ese mismo año comenzó a reorganizarse la CGT con Saúl Ubaldini a la cabeza. Los movimientos hacia la apertura y la activación de la sociedad civil agudizaron las tensiones internas de un régimen que había perdido el rumbo y había sido ganado por las pujas intestinas, que como fuerza centrífugas impedían la recomodación hacia una dirección compartida. El fin de la “guerra contra la subversión” los dejó sin ese común objetivo que los ligaba. El ex Ministro de Interior, Albano Harguindeguy, ahora asesor de la presidencia puesto por los “duros”, intentaba desempolvar el proyecto del MON, “Movimiento de Opinión Nacional” –una vieja iniciativa que apenas llegó a nacer durante la presidencia de Videla– como un posible partido militar que protagonizara la transición, para confrontar con la alternativa motorizada por Viola y Liendo, que veían una salida negociada con los dos partidos mayoritarios: UCR y PJ.

En diciembre el intento fue clausurado por el golpe encabezado por el General Leopoldo Fortunato Galtieri, antiguo hombre de confianza de Viola convertido en un “duro” que pretendía retornar a las “fuentes del Proceso”. El nombramiento de Roberto Alemann en el Ministerio de Economía fue una señal clara. Sin embargo, el proceso de apertura seguía su propio curso. La percepción de un régimen sin futuro incentivó la recuperación del espacio público y la movilización política y social continuo *in crescendo*. El 30 de marzo de 1982 la CGT lanzó un paro nacional con movilización. La multitudinaria manifestación terminó en una fuerte represión, con cientos de detenidos.

Pocos días después, el 2 de abril, el gobierno retomó la iniciativa declarando la Guerra de Malvinas. La operación de la toma de las Islas tuvo dos objetivos: restituir la legitimidad del régimen autoritario y cimentar la cohesión interna. Ni bien iniciadas las operaciones los objetivos parecieron cumplirse. La sociedad en su conjunto reivindicó la iniciativa militar, la dirigencia política y sindical se sumó a la ofensiva de recuperación de la soberanía nacional, el frente interno pareció calmarse ante una nueva meta que les devolvía ese punto de fusión perdido. El 10 de abril más de 100.000 personas convocadas por el gobierno se movilizaron a Plaza de Mayo en apoyo de la guerra.

La estrategia de la toma de las Islas se sustentó en la convicción de que los ingleses no responderían a la agresión y de que, si eso sucedía, los Estados Unidos apoyarían la postura Argentina. Nada de esto ocurrió. Fue así que las tropas argentinas, mal preparadas y con armas y equipos lamentables, se enfrentaron a tropas británicas altamente entrenadas y tecnificadas. El saldo es conocido: más de 600 soldados perdieron la vida en las Islas y los mares del sur. Mientras en el continente los argentinos recibían a través de los medios masivos de comunicación las falsas noticias sobre las victorias obtenidas, en el campo de batalla el frío, el hambre y el desbande de los soldados conscriptos eran los datos ciertos de la derrota.

El 14 de junio la Argentina presentó su rendición. La aventura en el Atlántico Sur había concluido. El régimen perdió toda posibilidad de reconstruir el consenso social y las disputas internas eclosionaron. Tras el alejamiento de Galtieri, la sucesión presidencial no pudo resolverse fácilmente. Los conflictos inter-armas se intensificaron a punto tal que la Fuerza Aérea y la Armada abandonaron la Junta. El General Reynaldo Bignone asumió la presidencia en medio de la desintegración del régimen autoritario. Los soldados sobrevivientes retornaron del frente por la noche, ante el silencio e indiferencia de esa misma sociedad que poco tiempo antes los había vivido como héroes.

En el largo año que transcurrió entre la renuncia de Galtieri y las elecciones presidenciales, el 30 de octubre de 1983, la cuestión de cómo resolver el pasado dictatorial signado por los crímenes cometidos por el régimen se convirtió en el tema central.<sup>20</sup> Durante 1983 los militares promovieron una serie de iniciativas cuyo objetivo era clausurar el pasado, evitando las posibilidades de investigación y enjuiciamiento por las violaciones a los derechos humanos cometidas en la llamada “lucha contra la subversión”. El Documento final, el Acta Institucional y la Ley de pacificación nacional, denominada luego Ley de Autoamnistía, fueron las medidas impulsadas por el gobierno *de facto* para garantizar el objetivo de impunidad. El 28 abril las Fuerzas Armadas dieron a conocer los dos primeros. En el Documento Final sostenían que la determinación de las responsabilidades sobre lo ocurrido durante la “gue-

---

<sup>20</sup> Ver Acuña, Carlos H. y Catalina Smulovitz, “Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional”, en AAVV, *Juicio, castigos y memorias. Derechos humanos y justicia en la política argentina*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1995.

rra contra la subversión y el terrorismo” debía hacerse a través del juicio de la historia y no de la justicia penal. En el Acta Institucional avanzaban en las garantías de impunidad, estableciendo que todas las operaciones contra el terrorismo llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas debían ser consideradas actos de servicio y por lo tanto no eran punibles.

La reacción fue rápida y dura. Aldo Pérez Esquivel, junto a otros miembros del Servicio de Paz y Justicia, iniciaban un ayuno de repudio. En los meses siguientes, multitudinarias marchas convocadas por los organismos de derechos humanos expresaban su rechazo a los intentos de dejar impunes los crímenes de la dictadura, reclamando justicia, el pleno esclarecimiento en torno a la situación de los desaparecidos y la libertad de los presos políticos que seguían en las cárceles. No obstante, el 24 septiembre se sancionó la Ley de Pacificación Nacional, que otorgaba inmunidad a los sospechosos de actos terroristas y a todos los miembros de las Fuerzas Armadas por los crímenes cometidos entre el 25 de mayo de 1973 y el 17 de junio de 1982. Esta vez, la oposición a los intentos de impunidad contaron con la acción del poder judicial: dos jueces declararon la nulidad de la ley por haberla sancionado un “gobierno carente de las facultades necesarias”.

Estas acciones se desplegaron en un escenario político atravesado por las campañas electorales. De los dos candidatos con más chances de ganar las elecciones – Raúl Alfonsín del partido radical e Italo Argentino Luder del peronismo –, el primero fue el que decidió hacer de las cuestiones vinculadas a los derechos humanos un eje de campaña fuerte. Alfonsín prometió la anulación de la Ley de Pacificación Nacional y el juzgamiento de los responsables del terrorismo de Estado, como ya se denominada al plan de represión y exterminio.

En este nuevo contexto, los organismos de derechos humanos desarrollaron una serie de acciones para condicionar a los candidatos y comprometerlos con su lucha y sus objetivos. Para tener una voz propia en el Congreso apoyaron y promovieron en las elecciones al candidato a diputado nacional Augusto Conte Mac Donnell, militante de la democracia cristiana, fundador del CELS y padre de un desaparecido. Con esta iniciativa, más pronunciamientos y documentos públicos, entrevistas con los referentes más importantes de las distintas fuerzas y activas movilizaciones, los organismos humanos adquirieron una fuerte presencia en este escenario electoral.

El 30 de octubre se realizaron las elecciones y, para sorpresa de muchos, ganó el candidato radical. Se inició así una nueva etapa para la sociedad argentina impregnada aún de la experiencia dramática vivida en esos tiempos, a la que se sumaron las dificultades del duro desafío de construir una sociedad democrática.

# DEMOCRACIA Y ECONOMÍA

*José Luis Coraggio*

Voy a plantear algunas líneas para la discusión, intentando una aproximación al tema de la democracia desde un ángulo poco usual. *Una* democracia, no *la* democracia (porque hoy hay muchas democracias en el mundo) es, entre otras cosas, un sistema para institucionalizar las garantías de efectivización de los Derechos Humanos. Lo central, desde esta perspectiva, no es, entonces, la presencia y continuidad en el funcionamiento de un sistema ya dado de instituciones entendido como democracia (la división de poderes, el sistema de partidos, el régimen electoral, el apego a la ley, etc.), sino si el sistema institucional existente permite, en su estructura y funcionamiento, el cumplimiento de los Derechos Humanos. El listado de esos derechos suele asociarse con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que se llama “universal” si bien tiene historia y seguramente evolucionará en el futuro. Franz Hinkelammert asume esta perspectiva, y ve a *las* democracias como formas políticas de institucionalización de la garantía que el Estado tiene que dar al cumplimiento de estos Derechos. Y de lo que aquí se trata es de evaluar la democracia en el contexto de la transformación y globalización de las principales relaciones económicas que caracterizan esta salida del modelo industrialista de desarrollo.

Antes que nada debemos plantear el problema de fondo: la Declaración de los Derechos Humanos incluye un listado de derechos, como los derechos a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona, a la igualdad ante la ley, a la privacidad, a la propiedad individual y colectiva, a la libertad de pensamiento, a la nacionalidad, a la educación, a un nivel de vida adecuado, a organizarse, a elegir y a ser elegido, etc., así como capítulos de derechos más específicos que se han ido agregando atendiendo a las luchas y reconocimiento de sectores oprimidos o explotados: de la mujer, de los niños, de los grupos étnicos, etc. Podemos advertir que, desde un punto de vista lógico, pero en particular desde el punto de vista práctico, es imposible absolutizar alguno de los Derechos Humanos y garantizar que se cumpla totalmente, sin que entre en colisión con el pleno cumplimiento de algunos otros. (Para dar un ejemplo que suele ocupar las primeras planas de los diarios: el derecho a la vida puede entrar en colisión con el derecho a la libertad y a la privacidad cuando se trata del tema de los métodos contraceptivos.)

Por lo tanto, el problema que enfrentan las sociedades es cómo articular ese listado de derechos en un *sistema*, y la cuestión crítica acá es cuál de los derechos se elige para, desde él, jerarquizar –respetándolos– a los demás; para, desde ese derecho, ver los alcances y límites a la realización de *los otros* derechos. Y esa jerarquización pondrá la impronta del sistema de instituciones políticas y no políticas de esa sociedad. Así, no es lo mismo jerarquizar el sistema de Derechos Humanos a

partir del derecho a la propiedad privada que hacerlo a partir del derecho a una vida digna. De una u otra opción no resulta la misma estructuración de los derechos, ni las instituciones coherentes con una u otra alternativa de jerarquización pautan la vida social de la misma manera. Se puede decir que todos los derechos deben realizarse o respetarse por igual, pero esto en la práctica no es posible.

Dado que el tema de esta participación es “democracia y *economía*”, parto de la afirmación de que los derechos tienen condiciones materiales que permiten o impiden su realización. La posibilidad de que en una sociedad dada y en un momento concreto se realice un determinado régimen de Derechos Humanos depende en parte del nivel y estructura del desarrollo material alcanzado. Si se quiere –para ponerlo en términos de la jerga economicista–, depende del nivel del producto bruto nacional (PIB) y de su composición y distribución. A igualdad de otras condiciones, una sociedad con pocos recursos materiales tiene menos posibilidades de realizar el conjunto de los Derechos Humanos que otra más rica. Del mismo modo, dos sociedades con riqueza similar, pero generada y distribuida de distinta manera, también tendrán posibilidades distintas. No se trata entonces de una mera relación cuantitativa entre más riqueza y más cumplimiento de los Derechos Humanos, pero hay condiciones para el cumplimiento de estos derechos que tienen que ver con los recursos, y por eso tiene sentido vincular economía y democracia.

¿Qué es una economía? Puede ser definida como la forma en que una sociedad utiliza los recursos limitados con los que cuenta para satisfacer los Derechos Humanos, o, si se quiere, las necesidades legítimas de todos los ciudadanos de esa sociedad. Pero esa definición abarca sistemas económicos muy distintos, es todavía una definición muy abstracta. En particular, en el caso concreto de nuestras sociedades, que son –podemos decir– sociedades predominantemente capitalistas, la economía no es tanto un medio para satisfacer los Derechos Humanos, sino una esfera de la existencia que tiene la pretensión (o la realidad) de ser autónoma de la voluntad humana, en el mismo sentido de autonomía de la esfera del mundo físico o de la esfera del mundo de la vida.

La afirmación de tal autonomía implica que las relaciones económicas y sus resultados estarían regidos por leyes pretendidamente “naturales” (universales, como las leyes de formación de precios en la interacción entre la oferta y la demanda en los mercados) que algunos consideran tan objetivas y dadas como las de la física o las de la biología. Para esa visión, tal como ocurre con las leyes físicas, el pensamiento y la práctica de los hombres pueden descubrir y aprender a moverse eficazmente dentro de las leyes económicas, pero no pueden violarlas. La ciencia económica cumpliría el papel de descubrir, sistematizar y formalizar esas leyes para guiar la acción humana en esa esfera.

Pero mientras que las leyes físicas y biológicas no se han modificado (al menos no en el tiempo de la sociedad humana), aunque sí haya cambiado el conocimiento que se tiene de ellas y la capacidad de actuar eficazmente en su marco, como indican las sucesivas revoluciones tecnológicas, los estudios históricos y antropológicos

han mostrado que las formas que rigen la economía sí han cambiado, y que en ello ha tenido un papel creciente la voluntad social. Incluso formas económicas como el mercado o el comportamiento maximizador individualista son propios de ciertas culturas y han sido institucionalizados por obra del poder del Estado. Del mismo modo, el desarrollo económico centrado en la industrialización fue impulsado desde el Estado y la dinámica de las luchas sociales combinadas con la gestión keynesiana de la demanda dio lugar al Estado de Bienestar, al desarrollo de los sistemas de seguridad social, acompañado por el desarrollo y legalización de los sindicatos de trabajadores. Ahora es también desde el Estado que se desmantela aquel sistema, liberando al mercado y acentuando el individualismo. Con las reformas flexibilizadoras del mercado de trabajo impuestas desde el Estado hoy tenemos a los trabajadores compitiendo entre sí por obtener “algún trabajo con algún ingreso” y rompiendo con las reglas de solidaridad de clase que imperaban bajo el modelo industrialista. Estas “tendencias al individualismo”, así como las “tendencias a la solidaridad”, no son biológicas y universales, sino cultural e históricamente relativas.

En los sesenta se hablaba de los derechos universales como derechos innatos de todo individuo o grupo a acceder a ciertos niveles y condiciones de vida determinados socialmente como propios de la ciudadanía. Hoy el discurso estatal de vertiente neoliberal niega la existencia de un amplio rango de derechos de tal carácter (*entitlements*) y se limita a reconocer la necesidad de garantizar la satisfacción de ciertos requerimientos mínimos para la sobrevivencia elemental. Hoy se habla no de igualdad sino de equidad o de igualdad de oportunidades.

Se dice que no podemos aceptar la igualdad de todos como principio porque, entonces, ¿qué sentido tendría la competencia? La competencia es vista como un mecanismo que moviliza y estimula a cada uno a ganar más y más, aunque sea a costa de los otros. De la igualdad efectiva como resultado prometido se pasa a la desigualdad de resultados, pero sobre una base de igualdad de oportunidades, que supone que todos puedan tener la posibilidad de competir. “Si se lo propone, cualquiera puede ser empresario”, decía Milton Friedman. Esto, obviamente, es negado en la práctica, del mismo modo que sería falso decir que hay igualdad de oportunidades porque todos los corredores en una competencia salen de la misma línea, cuando están alimentados y entrenados muy desigualmente.

No hay igualdad de oportunidades, a pesar de que se suele decir que a través de la educación básica obligatoria y de otros recursos de ese tipo el Estado garantiza una igualación de las oportunidades en el inicio. Pero, para tomar ese aspecto, los estudios del sistema educativo y los procesos de aprendizaje demuestran que el sistema escolar se ha diferenciado en establecimientos de nivel muy distinto, asociados en muchos casos a la clase social de la que provienen los alumnos, y a esto se suma la diferencia de partida, dada por el capital educativo, cultural y social que trae cada niño al ingresar al sistema escolar. El derecho a la igualdad de oportunidades no se está realizando, y no se ve que exista la decisión de realizarlo. Más bien parecemos estar ante una parte de un discurso legitimador de este sistema.

Otro elemento del discurso estatal neoliberal, muy importante en esta coyuntura de exclusión social por la que atraviesan nuestros países, es la pretensión de hacer a cada individuo responsable de su situación. Esto es la otra cara del discurso que consiste en negar la responsabilidad del Estado en garantizar sus derechos. Si alguien hace tres años que no consigue empleo es porque carece de las capacidades o atributos que la sociedad reclama y él no tiene, porque no estudió lo que había que estudiar, no se capacitó como se tenía que capacitar, o no se comportó como se tenía que comportar. Los estudios sociológicos muestran que tanto en Europa como en América Latina un sector creciente de los desempleados se siente responsable de su situación. Ante la pregunta ¿por qué no tengo empleo?, el trabajador desempleado no tiene una explicación elaborada de lo que está pasando con la globalización, la revolución tecnológica, la desregulación del mercado, la concentración del poder económico, la retirada del Estado de Bienestar, sino que se dice “me falta algo: no sé esto, no estudié, no ahorré”. En fin: se siente responsable. De más está decir que se hace difícil extender esta “explicación” a los excluidos por razones de edad, rechazados por tener “demasiada” experiencia para trabajos poco calificados, y que contribuyeron a capitalizar los sistemas de seguridad social que hoy están siendo desmantelados. Estamos ante un sistema que no garantiza los derechos humanos históricamente definidos como propios de una vida digna. El mercado se convierte en la institución que decide quién puede ejercer sus derechos y quién queda excluido. Y la política y el Estado pueden contradecir o consolidar esa institución y esos resultados. Eso nos dirá qué clase de democracia tenemos.

En una democracia, los sistemas económicos injustos, aun basados en el poder, necesitan ser justificados, necesitan un trabajo de ocultamiento o pseudoexplicación para que la ciudadanía los considere intocables. Hay una especie de pseudoantropología que intenta justificar esto –y sobre la cual no me voy a extender–, constituida por los supuestos subyacentes de la teoría económica neoclásica, el brazo teórico del neoliberalismo, que trata de demostrar, usando fórmulas matemáticas muy sofisticadas que le dan un manto de cientificidad, que si cada uno busca su máximo beneficio, de alguna manera la mano invisible –aquella de Adam Smith– hará que toda la sociedad cambie para mejor, y que está en la naturaleza humana el competir y la búsqueda de la maximización del valor o la satisfacción. Incluso los antropólogos del colonialismo estudiaban “al otro” con teorías de la naturaleza humana como ésta, lo que, por ejemplo, les permitía llegar fácilmente a la conclusión de que los otros eran irracionales y por lo tanto podían ser tratados como animales (hoy ya no se acepta decir esto, ¡pues se ha avanzado en los derechos de los animales!). No advertían que tenían otra racionalidad, sino que suponían que la racionalidad les faltaba, porque entendían *la* racionalidad manifestada en términos de la eficiencia en el uso de recursos escasos, la maximización de la riqueza. El desgaste de recursos “innecesario” (por ejemplo: las fiestas) era visto como irracional, una señal no de diferencia sino de atraso, de primitivismo. Luego vinieron los antropólogos que comenzaron a intentar comprender seriamente esas otras culturas.



Hoy, para la antropología más avanzada –uno de cuyos representantes más conspicuos es Pierre Bourdieu–, el estudio de los mercados concretos, no el modelo de mercado teórico, muestra que las disposiciones económicas, las habilidades, las voluntades que la teoría neoclásica supone que son naturales al hombre: las preferencias, los gustos, las propensiones al trabajo o al ahorro, no son naturales. Son culturales y están articuladas por otros valores y otras disposiciones. Incluso en las sociedades más características del sistema capitalista, como la norteamericana, el desarrollo de esas habilidades, de esas propensiones de los individuos, depende de la capacidad material que éstos tienen para ejercerlas. Así, para calcular en el margen los costos y calcular la tasa de ganancia para varios cursos de acción posible, y sobre esa base tomar la mejor decisión, hay que tener muchos recursos. Si uno tiene pocos recursos, las necesidades más elementales se resuelven sin tanto cálculo. Es cuando se llega a una posición en la que se tienen miles o millones de dólares de ingreso o de capital que se hacen cálculos matemáticos para calcular y maximizar. Entonces, estas disposiciones dependen, por un lado, de un sistema socioeconómico, pero por otro lado dependen de los recursos que se tienen dentro de ese sistema. Dependen de la posición relativa y dependen del sistema donde cada individuo está y también, claro, de la trayectoria que cada individuo haya tenido, de su cultura, de los valores de los que participa.

Ahora bien, para que la ciudadanía pueda interrogarse sobre el sistema económico actual, sus tendencias y las posibilidades de reformarlo para que sea más justo, más igualitario, es preciso que pueda pensar que existen alternativas mejores. ¿Hay otros modos de organizar la economía, que no sea este modo capitalista? ¿Hay otro sistema de organización de la producción, de la difusión del consumo, de la reproducción de la vida de todos los miembros de la sociedad? ¿Hay la posibilidad de una economía con otra ética, por ejemplo, donde el servicio, la reciprocidad, la solidaridad, sean valores centrales y no marginales en una sociedad? Hubo un intento, que fue el socialista, de organizar de otra manera la economía moderna, poniendo el énfasis en la satisfacción de las necesidades básicas de todos los ciudadanos, un sistema centrado en el conjunto de derechos asociados a la justicia social, pero que se absolutizó subordinando un conjunto de derechos asociados a las libertades políticas. Cuba es un ejemplo de cómo se puede resolver las necesidades de todos, incluso con recursos limitados, pero hay algunos cuestionamientos, en cambio, respecto al cumplimiento de al menos una parte de los derechos de libertad política.

Hoy hay en todas nuestras sociedades algo que está fuera del interés de la gran teoría, que es la economía doméstica, la de los hogares y las formas extendidas, comunitarias o sociales. En la economía del hogar se supone que hay un grupo humano que coopera para que todos se reproduzcan en mejores condiciones, que hay que compartir, que hay reglas de reciprocidad. Se dan también otras cosas: hay violencia, hay abuso de la mujer o del menor, pero desde el punto de vista económico hay otras reglas. Y hay en nuestra América extensiones de esta economía doméstica –que existieron en formas más puras en las comunidades indígenas que todavía no

se habían encontrado con el colonialismo occidental— como son las redes solidarias, las redes de cooperación, las cooperativas, formas de asociación y autogestión donde los miembros comparten entre sí y todos buscan mejorar sus condiciones de vida. En algunos países europeos hay incluso políticas de Estado tendientes al desarrollo de formas de economía social, sin fines de lucro.

Hay entonces otras maneras de organizar la economía, otros valores, otras relaciones posibles. Ahora bien, si el sistema capitalista no es universal, no es ahistórico, sino que tiene historia: alguna vez tomó forma y se desarrolló. Es más, estamos presenciando cómo cambia hoy de forma al desaparecer el Estado de bienestar, el mismo que surgió como resultado de las luchas sociales e incluso de intereses de grandes grupos económicos, como la Ford, que necesitaba un mercado amplio y por eso propiciaba que sus trabajadores pudieran comprar los automóviles que producían. Por razones económicas del mismo capital o por razones vinculadas con las luchas políticas y con la lucha de clases, se desarrolló en la primera mitad de este siglo un sistema centrado en un Estado que garantizaba las condiciones de la acumulación y a la vez un conjunto de derechos sociales que son parte de ese sistema de derechos universales, a través de los sistemas de seguridad social, de los salarios indirectos, de la legalización de los derechos de los trabajadores, de las regulaciones del mercado de trabajo, de la imposición de límites al monopolio, etc.

Entonces, hubo un Estado muy fuerte, que implicaba una democracia, una manera de institucionalizar el sistema de Derechos Humanos, lo que establecía ciertos equilibrios dentro del mismo sistema capitalista y entre los derechos. Ahora estamos pasando a un sistema donde se absolutiza uno de los derechos, el de la libertad de iniciativa privada. Y se lo hace de la manera más peligrosa posible, que es asociar ese derecho con el desarrollo previo e ilimitado de una institución particular que es el mercado. Esto es lo que algunos filósofos llaman el principio del mercado total: el mercado, se propone, es la manera universal de organizar todas las actividades humanas. Esto es, a mi juicio, una regresión; a juicio del neoliberalismo es un progreso.

Este paso del Estado de Bienestar al mercado total es una prueba de que el capitalismo puede cambiar, se puede transformar, en este caso de forma socialmente regresiva y con las consecuencias que estamos percibiendo. Pero no es que cambió por desarrollo natural —como quien dice, por las leyes de la evolución natural—: es resultado de un proyecto de poder neoconservador, del que dos figuras reconocidas han sido Reagan y Thatcher. Es decir, hubo un momento en la historia, junto con la caída del sistema socialista, en el que se impone, sobre todo en nuestros países, este cambio de sistema, esta transformación, que no es una mutación natural, como no fue natural que surgiera el mercado, porque el mercado fue construido por el Estado. No es que el Estado haya venido después del mercado: el mercado fue impuesto y desarrollado desde el Estado.

Este proyecto político conservador, aliado con el poder económico más concentrado, implica liberar al capital como nunca estuvo liberado. Hoy el capital circula con una libertad como nunca tuvo en el mundo a escala global y eso es básicamente

la globalización, es la libertad del capital para moverse más allá de las fronteras, para poder decidir donde hay que invertir, para movilizar sus productos y servicios, la producción cultural e informativa mercantilizada y los sistemas educativos que ha convertido en negocio, para poder decidir quién tiene Derechos Humanos, qué sociedades pueden tener un Estado que regule y controle las condiciones de vida de sus ciudadanos y qué sociedades deben tener un Estado débil, incapaz de poder garantizar los derechos más elementales.

La democracia electoralista acompañó el proceso de ajuste estructural neoliberal. Incluso en mi país, donde fue la dictadura militar la que dio los primeros traumáticos pasos para desarmar el sistema y privatizar ilegítima y fraudulentamente al Estado, cuando volvió la democracia los sucesivos gobiernos convalidaron lo actuado, terminaron aceptando la impunidad e incluso estatizaron la deuda privada. Y aunque se prometió una cosa y se hizo otra, hay que admitir que, engañada o esperanzada, la sociedad representada a través del sistema democrático electoral no dijo no al ajuste que iba a fragmentarla, empobrecerla y someterla a un pragmatismo cortoplacista y alienante. Esto me hace pensar que puede haber un problema también con el sistema democrático electoral, cuando las consecuencias sociales del ajuste son tan brutales como los que estamos viviendo y la ciudadanía no puede anticipar las consecuencias de sus decisiones o demora tanto en reaccionar.

¿Es ésta la única realidad posible o hay otra realidad posible? Para poder pensar en otros desarrollos a partir de lo existente, tenemos que luchar contra el pensamiento único, esa matriz del sentido común que nos dice que no se puede ya más hacer “ingeniería social”, que hay que dejar que se procesen las cosas, que no se puede hacer que el Estado gaste más en recomponer la sociedad o que intervenga contrarrestando los efectos perniciosos del mercado. Algo que es increíble que sea aceptado incluso por muchísimos estudiosos o comunicadores, porque ante nuestros ojos los gobernantes adoptan una doctrina neoliberal y hacen activa ingeniería social, transformando nuestros mercados, reformando nuestros estados, desarticulando la representación de nuestras sociedades y las sociedades mismas. Es difícil no pensar que aquí hay mentira, ocultamiento, manejo estratégico del conocimiento, de la información y de los temores de la gente. O un descomunal proceso de autoengaño.

Por un lado se dice que lo que pasa es parte de un proceso natural de escala global, y por tanto inevitable, como un terremoto, que no se puede pensar en pararlo sino en actuar para sobrevivir. Y por otro hay ingeniería social, se está construyendo esta sociedad desigual, hay centrales desde dónde se aprietan botones y se detonan bombas que provocan el equivalente social de las ondas sísmicas. Ese pensamiento único afirma que la racionalidad única y universal es la que indicaba antes, la de la competencia entre individuos, grupos, comunidades, empresas, ciudades, países, continentes, en la búsqueda de lucro o el beneficio particular.

El mercado ya está globalizado en la matriz básica del capitalismo: el capital financiero, y seguimos sufriendo las consecuencias y haciendo un esfuerzo para contabilizar las “oportunidades” que nos abre la pérdida de soberanía, de poder ciu-

dadano, e incluso la pérdida de sentido. Lo extremadamente peligroso en este momento es que, no contentos con que el mercado financiero se haya liberado y esté en marcha la globalización de todos los mercados, el proyecto neoconservador exige que todos los dominios de la existencia se rijan por las mismas reglas.

En el campo de lo social experimentamos las llamadas políticas sociales focalizadas para atender exclusivamente a los sectores de pobreza extrema, dejando al resto de la ciudadanía en condiciones de clientes o usuarios de servicios públicos privatizados, cuyos precios, se dice, serán regidos por los mecanismos de mercado. A la vez, la flexibilización del mercado de trabajo supone el aumento de la desocupación y la pérdida de ingresos reales para sectores masivos de la población, incluidos los que eran sectores medios en el modelo anterior. Se pretende incluso que el Estado pase sus responsabilidades a organizaciones del llamado “Tercer Sector”, y que éstas compitan entre sí en un mercado de fondos sociales.

La política social se supone que es un mecanismo social, producto de la voluntad colectiva de que no es posible dejar que el mercado libre genera niveles extremos de pobreza. Se trata de contrarrestar al mercado entonces. Pero a la vez se introducen mecanismos del mercado para gestionar esos recursos y programas. Esto se puede explicar por la creencia de que los excluidos o los pobres no lo son por el mercado sino por su propia incapacidad. Que el mercado les dio la oportunidad de integrarse pero están incapacitados para aprovecharla. Por eso sólo resta asistirlos en o mediante instituciones para personas con incapacidades.

La eficiencia es una noción clave para el neoliberalismo, que la gente usa sin conocer realmente. Según el mismo Banco Mundial, las ONG o incluso la autogestión han sido más eficientes en la prestación de servicios sociales, y no es porque insuman menos recursos en general, sino porque insumen menos recursos fiscales. Porque el trabajo voluntario no le cuesta al Estado, no presiona sobre los impuestos al capital, no compromete recursos que se quiere destinar al pago de la deuda externa o al salvataje del capital bancario en crisis. Pero además se quiere que se comporten como empresas, y para ello se manipula el contexto de acceso a recursos. Se crean fondos concursables para que las ONGS compitan entre ellas por obtenerlos...

Otro ejemplo: hay que mejorar la calidad de la educación. Nos proponen que el mejor mecanismo es que cada escuela tenga su proyecto institucional educativo y compita con las otras por los fondos para innovación educativa. Es más, se propugna que a través del sistema de cupones (*vouchers*) las escuelas tengan que competir entre sí por los alumnos (su mercado) para poder financiar sus costos, en el supuesto de que esto generará un efecto de incremento de la calidad de la educación. Otro tanto se da en el sector de la salud. También se presiona por la privatización de todos los servicios públicos.

¿Cómo se explica esta transformación? Se dice que cuando los servicios son gratuitos o subsidiados y el Estado no se rige por las reglas del mercado, lo que lo hace ineficiente, se genera un déficit fiscal, el Estado se endeuda o reclama más y más impuestos, si es que no causa inflación por la emisión de moneda sin control, y

eso hace que se desaliente la inversión y la economía deje de crecer. Además, los servidores públicos, al tener la seguridad del empleo estable, no se preocuparían por dar buenos servicios a la población. A esto se suma la evidente corrupción en el Estado y la falta de mecanismos de control de las empresas públicas por parte de los ciudadanos.

La solución que se propone es privatizar las empresas de servicios públicos, en el entendido de que las empresas privatizadas le van a dar mejores servicios a la gente porque la van a necesitar como clientes-usuarios, van a ser clientes que pueden comprar o no, y como la empresa los necesita para sobrevivir los va a atender bien, los teléfonos van a funcionar, las carreteras con peaje van a estar mejor mantenidas, las empresas van a incorporar las innovaciones tecnológicas de punta y se preocuparán por bajar los costos, lo que beneficiará a los usuarios, etc., etc. Toda esta retórica es falaz, porque el mercado en general no funciona así, menos aún el de los servicios públicos, que suelen ser monopólicos. Pero aun si hay competencia, el mercado libre de restricciones morales ve a las necesidades de la gente como un posible negocio, lo que se da sólo si se convierte en demanda solvente por sus productos o si el Estado los compra para redistribuirlos (los empresarios pro mercado libre no suelen objetar las grandes licitaciones del Estado). El oferente nos puede hacer comprar cosas inservibles o convencernos de que lo que tenemos está obsoleto o volverlo obsoleto a la fuerza, como ocurre con tantos sistemas de computación en interacción con los programas o soft. Incluso cuando se pone a las escuelas o a las ciudades o a los candidatos políticos a competir entre sí, incorporan las técnicas del marketing, que ven a la educación, las ciudades, la cultura, los medios de comunicación, como un negocio. Todo ello convierte a los ciudadanos con derechos y votos iguales en clientes con poder de compra desigual y sin otro derecho que el que da el mercado.

Se afirma incluso que hay que acabar con los medios de comunicación estatales (cierto que suelen ser aburridísimos, pero esto no es intrínseco a su ser estatales, sino que depende de si estuvieron en las manos correctas), y que el mundo de la producción simbólica y la generación de ofertas culturales –actividades que inducen valores y pautas de comportamiento de manera directa– tienen que ser puestas en manos de empresas. La humanidad corre un gravísimo riesgo si la educación, la comunicación, la información, las religiones mismas, la producción de visiones del mundo, van a estar en manos de empresas que necesariamente tienen que competir en un mercado en el que tienen que comportarse de manera que el fin justifique los medios, porque, si no, quiebran. Cierto es que hay ciertos límites morales, que no todas las empresas se portan igual, que hay maneras y maneras de competir, pero esos son matices de un sistema que lleva a las formas más perversas de la relación social. El mercado es un mecanismo ineludible de toda sociedad moderna. Pero sin regulaciones y límites políticos y morales, el mercado genera monopolios, corrompe la política, destruye oportunidades de trabajo, comunidades y vidas humanas.

La impronta de la empresa capitalista se pretende imponer también en las actividades productivas no empresariales. La economía doméstica genera –como extensiones de sus estrategias de supervivencia o de reproducción ampliada de la vida– una amplia gama de micro-emprendimientos. Se organiza un emprendimiento familiar para poder tener ingresos no asalariados, por la venta de algún producto o servicio, y su objetivo no es el lucro o la acumulación de riqueza sin límites, sino mejorar las condiciones de vida. Cuando se quiere “ayudar” a este sector de la producción, los programas se diseñan en base al diagnóstico de que esos emprendimientos son irracionales, entre otras cosas porque confunden la economía doméstica con la economía de la empresa, porque, por ejemplo, si se muere un familiar sacan plata de la caja para pagar el entierro. Esto los escandaliza: “¡así no hay empresa que sobreviva, hay que separar la familia de la empresa!”. Entonces les enseñan contabilidad, les enseñan a llevar registros para poder calcular sus resultados, les enseñan cómo hacer marketing, pero también se pretende cambiarles la cultura y los valores. Con ese paquetito se los lanza de nuevo al mercado con mil o tres mil dólares de capital de trabajo y la mayoría sucumben, porque lo que les permitía sobrevivir era racional para la lógica de la reproducción de la vida, pero no lo es para la lógica de la reproducción del capital. El pensamiento único ve al mercado y a la empresa moderna como forma superior de organización de todo lo humano y, al hacerlo, destruye la vida humana.

Este sistema se sostiene como única alternativa pensable en base a un discurso teórico ideológico, tecnocrático, que hay que cuestionar mediante el pensamiento crítico. Pero también se sostiene en base al sentido común de técnicos, profesionales y de la gente en general. Un elemento neurálgico de ese sentido común que debe ser criticado es que “la economía no se toca”. Esto supone que pretender violar las leyes de la economía sólo puede generar un caos, y todavía más polarización social, todavía más miseria. Nuestros pueblos vienen sufriendo el miedo a la represión física, a la inflación, al desempleo, a todo lo cual se agrega ahora otro miedo más: el miedo al caos si se intenta contravenir el orden vigente y las estructuras de poder que lo comandan. ¿Y quién conoce, representa y vigila mejor el respecto a esas leyes de la economía? Los economistas.

Yo soy economista, espero que me disculpen... Los economistas se han construido un gran nicho de mercado. Aparecen como poseedores de unos conocimientos complicados y hablan complicado para asegurarnos que su conocimiento es muy especial. Solamente ellos saben cómo funciona la economía; ellos están habilitados para certificar cada día que hay que hacer otros sacrificios más para que la economía pueda funcionar en el futuro. En la Argentina, acaban de decir los economistas que hay que bajar los sueldos de los empleados públicos entre un 12 y un 15%, y con eso ahorrar ochocientos millones de dólares para dar una buena señal a “los mercados” y a la larga ganar los empleos e ingresos que hoy perdemos ¿Por qué piensan así? ¿Por qué los economistas están mirando a las señales y siguiendo las directivas de “los mercados”? Se habla del malestar de los mercados como si fueran personas,

pero lo que los ministros de economía ven son los informes de los analistas de la bolsa, de los analistas de los grupos financieros, de los analistas de los grupos de inversión que están especulando y ganan circulando por el mundo. Los que entran a un país a ganar con la diferencia de tasas de interés y se van en cuanto pueden, un capital volátil y que nos vuelve vulnerables y explota a los trabajadores nacionales, que terminan teniendo que pagar los sacrificios que luego demandan las crisis del balance de pagos. Los que toman las decisiones están leyendo esos informes, y, si se olvidaran de hacerlo, están los funcionarios del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial que les recuerdan su tarea. Nos dicen que están preocupados los analistas financieros y que tenemos que dar señales correctas para que digan: “inviertan tranquilos en la Argentina, en el Ecuador”.

El poder del capital financiero es innegable. Mueve miles de millones en minutos de un lugar a otro, y hace caer economías de la noche a la mañana. Es el capital que no para, el que está veinticuatro horas al día circulando, porque siempre hay una bolsa abierta en el mundo. Y ante ese poder, nuestros expertos nos dicen: “hay que ser responsables, no podemos desafiar ese poder”. Para ellos ser responsable es oír las señales de los analistas financieros, ser responsables es pagar la deuda externa, ser responsables es no asustar a los mercados. En cambio, para ellos la responsabilidad no incluye oír a la sociedad. De lo que se trata es de ver cómo hacen para mantener las cosas tranquilas allá fuera, mientras ellos deciden en sus escritorios para dónde va la economía. Se han convertido en una tecnocracia; son técnicos que substituyen al poder democrático. Esto se institucionaliza cuando el Banco Central deja de depender del gobierno de turno o, más aún, cuando desaparece y pasa a ser reemplazado por el Banco de la Reserva de Estados Unidos.

Crecientemente los Bancos Centrales y los Ministros de Economía están autonomizados del poder político. Ellos deciden la política económica y eso le da mucha tranquilidad al Fondo Monetario Internacional: que no haya “política” metida en la cuestión económica, que sería una cuestión técnica, tanto como dirigir un satélite en su órbita. Y sin embargo no hay nada más político que la política económica que se está llevando a cabo en esta región, porque es mediante el ejercicio del poder que se están cambiando las relaciones sociales, nuestra sociedad, nuestra capacidad para garantizar derechos humanos elementales y no tan elementales. Ellos en realidad necesitan no un Estado débil sino un Estado fuerte para imponer esas políticas. Necesitan, eso sí, reducir la carga fiscal del Estado de Bienestar y no van a tener problemas cuando en alguna oportunidad ese Estado fuerte no cumpla con algunas de las reglas de la democracia electoral o de la Constitución, si les garantiza ese interés fundamental.

En el discurso neoliberal se le dice a la sociedad que tiene que ser solidaria y filantrópica. El Estado tiene que dejar de estar ayudando a aquellos a los que les faltan recursos y la sociedad tiene que atenderse a sí misma. Entonces, es difícil no interpretar el llamado a la filantropía y al “tercer sector” como complementos del proyecto de acumulación de poder económico y político. Más allá de que sea posible

el altruismo, la beneficencia, etc., lo que presenciamos muchas veces es el canibalismo entre vecinos o competidores y la estigmatización social de los pobres, y no el amor a los pobres. Esto no quiere decir que no haya gente que tenga otros valores y trabaje por los pobres, pero pensar que la sociedad es un mundo mejor que el Estado y la política nos haría olvidar de las razones por las que existe el Estado. Si hubiera sólo sociedad civil, estaríamos probablemente matándonos los unos a los otros. ¡Y de esa sociedad se espera que resuelva los problemas sociales! Un pensador francés dijo recientemente que “el altruismo privado es importante, pero no se puede dejar a los sentimientos morales el cuidado de llenar las carencias de la acción política”. No se puede pensar que la sociedad y el altruismo van a resolver todo.

En cuanto al Estado y la política, están siendo introyectados de los valores del mercado. En particular, la política es mercado y los comportamientos políticos muchas veces no pueden explicarse sin la hipótesis de que su objetivo no es el declarado sino el afán de poder por sí mismo. ¿Qué poder? A veces están tan enlazados que es difícil de diferenciar entre la lucha por el poder político y el afán de lucro. A veces el político es directamente representante de un grupo económico o él mismo se enriquece. Pero también existe la posibilidad de que sólo sea lucha por el poder. Hay un mercado político, hay competencia entre los partidos políticos. Las leyes jurídicas a las que el expositor que me antecedió hizo referencia organizan el mercado político.

Para concurrir al mercado político hay que llegar propuesto por un partido político. No se puede entrar de otra forma: no hay libre competencia, hay que entrar por un partido político. Cuando uno entra por un partido político y llega a ser candidato, generalmente ha soportado una serie de transacciones y contraído una serie de compromisos que le dejan poca libertad. Ésta es la realidad: los partidos políticos luchan por el poder, compiten por el poder, saben que puede ser que se tengan que turnar, saben que hay un juego de roles entre ser gobierno y ser oposición, hay competencia desleal pero también comportamientos de clase política, hay actitudes que no tienen que ver con la verdad, sino que tienen que ver con ser oposición en ese momento. Cuando un partido de oposición dice “no hay que hacer tal cosa”, una vez en el gobierno puede ser el que la hace.

Cada vez más la política es una actividad de venta de candidatos y de construcción de imagen de candidatos. El candidato debe tener buena imagen y cada vez más se contratan empresas de marketing para que hagan las campañas políticas. Las ofertas ni siquiera son las mismas plataformas políticas de los partidos, ideológicas, doctrinarias, sino que se dice lo que la gente quiere oír según las encuestas. La política es cada vez más mediática, cada vez más televisión y cada vez menos presencia y encuentro interpersonal. Por lo tanto, es cada vez más cara. Es tan cara que los candidatos no pueden pagarse una campaña ni los partidos podrían, con las cuotas partidarias, pagar una campaña. Por lo tanto, hay condiciones económicas de la política, hay compromisos que suelen acompañar la campaña de recolección de fondos para poder llegar al poder. Y la búsqueda de acumulación del poder sin límites



puede autojustificar casi todo, incluso recibir dinero de las mafias de la droga, de la prostitución, del juego clandestino, de la venta de armas.

En la política hay cada vez más cortoplacismo, como en el mercado, y sabemos que el mercado da muy malas señales para organizar los recursos para el largo plazo porque está guiado por los precios de hoy. El mercado es muy malo para darse cuenta de lo que ocurrirá en diez o veinte años, y la política marketinera también. Hay poco espacio para pensar, proponer y actuar para realizar un proyecto de país a largo plazo que, por ejemplo, podría significar pagar los costos políticos bajo este gobierno para que obtenga los beneficios el otro (hasta en esta expresión se ve la intrusión de la economía en la política). Se confía, en cambio, que la gente olvidará las promesas preelectorales no cumplidas. El asunto es llegar o permanecer en el poder. La política es cortoplacista porque cada dos años se eligen diputados o concejales y cada cuatro años presidentes, y en cuanto se ganan las elecciones ya se empieza a pensar en las próximas, se sigue leyendo las encuestas como representación de la realidad que interesa más: la imagen del gobierno, de los posibles candidatos en la próxima.

Las encuestas son propias del mercado; toda la tecnología de encuestas de mercado se pasó a las encuestas de opinión pública. ¿Qué saca el empresario de las encuestas? Monitorea cómo reacciona el mercado a sus productos, le cambia el color y vuelve a medir, le cambia el envase y vuelve a medir, y va tomando las decisiones que le permiten ganar mercado. ¿Qué hace el político marketinero? Lo mismo, está midiendo si dice una cosa que efecto tiene, o busca qué tema o que slogan se conecta bien con la gente-voto, y entonces dice eso. La economía está metida adentro de la política, no es una esfera que actúa como condición externa. Si un mercado libre se vuelve monopólico, ¿qué clase de democracia puede generar ese mercado?

Podría decirse que mi enfoque es muy negativo o pesimista. Hay muchas otras cosas en la realidad: políticos honestos, partidos con programas que trascienden la búsqueda del poder por sí mismo, relaciones dialógicas entre políticos, comunidades y ciudadanos. Hay otras formas de hacer política. Sin duda. Pero estoy tratando de describir una parte de la realidad que es negativa porque el tema de mi exposición es “economía y democracia” y estoy mostrando que en lo político, en el sistema político, están introyectados los criterios, los valores, y los mecanismos del mercado y que esto es un peligro, porque querríamos que la democracia, que el sistema político, que la acción política tenga otro sentido y otros mecanismos de legitimación. El círculo se cierra cuando el político legítimo termina siendo el que defiende como principio fundamental la libertad encarnada en el mercado libre que es sólo libertad para los poderosos que le financiaron la campaña.

La democracia, sin embargo, plantea como principio fundamental la igualdad, no la libertad. Todo ciudadano, cualquiera sea su condición social, tiene derecho al voto. Se tardó mucho en que se fueran incorporando las mujeres, por ejemplo, a la posibilidad de votar; no hace mucho tiempo no podían votar en muchos de nuestros

países. Pero la tendencia es a que todo ciudadano tenga derecho a votar. Somos iguales cuando vamos a votar, se dice, y todos tenemos que hacer cola en la mesa de votación. En el mercado no es así: allí se incentiva y multiplica la desigualdad. Hay una contradicción entre el principio democrático de igualdad y el principio de mercado de desigualdad.

Uno de los problemas que enfrentamos, creo yo, en la democracia tal como está funcionando, en la democracia real (se ha hablado mucho del socialismo *real* para no confundir la utopía socialista con las realidades del socialismo, hagamos lo mismo con la democracia) es que la hemos vuelto delegativa. Es decir, se elige uno de entre el menú de candidatos y se deposita en él la confianza de que va a resolver todos los problemas. Se lo observa los primeros cien días o seis meses y si en cien días no se ve que puede resolverlos, las encuestas comienzan a caer y se repite este ciclo en todos lados ¿Por qué? ¿Qué se espera? ¿Que sepa o pueda resolver todos los graves problemas acumulados porque se lo puso en ese lugar? La delegación implica el castigo si no se cumple con la expectativa tan extraordinaria de que esa persona con su equipo van a resolver los problemas.

Ésta no es una democracia representativa-participativa, donde muchos son corresponsables, cada cual en su grado, de los problemas y de las principales decisiones. Ésta es una democracia en la que desde la sociedad o la economía se plantean demandas y el gobernante tiene que ver cómo responde a ellas. Una cosa es que los distintos sectores de una sociedad fragmentada planteen demandas y se esperen respuestas y priorizaciones del Estado, y otra muy distinta que esos sectores participen en un encuentro en que se diagnostica la situación de conjunto y se busca solución a los problemas de una manera participativa y horizontal, estableciendo prioridades y compromisos desde una perspectiva que supera la suma de particularidades. Allí la resolución de los problemas no es responsabilidad de una persona, o del ejecutivo, sino de todos los que participan. Ése es otro tipo de democracia.

En esta democracia delegativa, hay además mucha negociación de cúpula, mucho *lobbying*, mucho poder oculto. No hay transparencia, hay mucha corrupción por la vinculación con el lucro. Pero si esto no se cambia –y aquí viene otra relación con la economía–, no vamos a poder cambiar la economía, porque el modelo de economía que se está imponiendo, el que genera el sesenta por ciento (o más) de pobres en un país como el Ecuador, se está negociando en la cúpula. La gente no tiene realmente la posibilidad de decidir si sale o no de la dolarización en la que todavía no terminó de entrar. ¿Podrían participar y decidir racionalmente? Si el sentimiento fundamental de la población es el miedo, el miedo al caos, podemos encontrar que, paradójicamente, los sectores que más necesitan un cambio de sistema se tornan conservadores, y que las minorías dominantes asumen el papel de revolucionarios. Algunos antropólogos han estudiado que cuando una población pasa durante mucho tiempo condiciones de necesidad extrema se vuelve muy conservadora, no quiere ningún cambio, prefiere esa situación donde más o menos puede sobrevivir que la posibilidad de un cambio que implica riesgos.

En nuestros países ha habido un trabajo fino para lograr la pérdida de voluntad de las mayorías para elegir, no candidatos del menú fijo, sino el Estado o la economía que queremos o que podemos tener. La deslegitimación de las instituciones de la democracia –y sin duda hay muchos cómplices en ellas de tal pérdida de legitimidad– es parte de ese trabajo fino. Incluso cuando aparece un nuevo sujeto colectivo como es el caso del Ecuador, pronto los medios empiezan a dejar traslucir que en el fondo no es tan bueno, que no está formado por ángeles, que también hay corrupción en su interior, que también hay intereses particulares allí.

¿Hay alternativas a este sistema? Para salir de esto, a mi juicio (y es una idea modesta, para discutir), hay que avanzar simultáneamente en la democratización y en la transformación de la economía. Hay que tocar la economía, pero no puede ser tocada porque a un experto se le ocurre que hay que cambiar en tal o cual dirección. Tiene que ser tocada desde un sistema democrático de decisión, conciente de los costos, de los riesgos, de las posibilidades que tiene la transformación de la economía. Hace falta darle sentido a la democracia como sistema que garantiza los Derechos Humanos jerarquizados desde el derecho a una vida digna para todos. No para las minorías exitosas, sino para todos.

Una democracia con representantes pero con una ciudadanía participante, donde lo local sea un ámbito importante para empezar a acumular voluntades y experiencias para refundar un estado más democrático, donde el político sea un personaje importante, querido y valorizado, porque es un mediador entre los diversos miembros de la sociedad, no porque sea representante de un interés particular que presenta como interés general, sino porque ayuda a hacer que las partes de la sociedad se encuentren y fortalezcan en ese encuentro, porque no evita sino que regula el conflicto social buscando formas de superar su efecto paralizante. Hace falta una mediación entre el conocimiento de lo global y las particularidades de las necesidades de cada situación.

Una democracia donde el poder lo tengan las mayorías –lo que hoy evidentemente no es el caso–, donde haya justicia, donde no haya más impunidad (la impunidad es un factor económico: podría demostrarse que la existencia de la impunidad desestimula una cantidad de acciones económicas para el desarrollo), donde no haya corrupción en la administración de los recursos públicos, donde los funcionarios sean responsables y rindan cuentas, donde haya credibilidad y confianza, base de un desarrollo económico interdependiente, donde cada uno puede depender del desarrollo de los demás.

Pero no se puede esperar a que haya otra democracia. Hay que ir desarrollando otras estructuras económicas que ellas mismas sean equitativas. Y eso fortalece las bases de autonomía de la ciudadanía, hoy atrapada por la necesidad extrema en el aparato clientelista. No es cierto que si logramos crecer se va a derramar el resultado del crecimiento y va a desaparecer la desocupación, la miseria y la pobreza. Esto no está pasando, porque incluso donde hay crecimiento puede ser con más desempleo, por las nuevas tecnologías, por las nuevas relaciones económicas, por la

globalización de los mercados. Es imprescindible generar estructuras económicas nuevas, economías centradas en el factor que hoy el capital considera sobrante: el trabajo. El capital no necesita tantos trabajadores ni tanta población trabajadora, pero desde el punto de vista de los Derechos Humanos, el trabajo y la realización a través del trabajo son un recurso fundamental que estructuras motivaciones básicas para el desarrollo socio económico.

Desarrollar estructuras económicas centradas en el trabajo no quiere decir dar crédito a las empresas que más empleo dan. Eso también hay que hacerlo, pero no es suficiente. Hay que desarrollar la economía doméstica, los trabajos individuales autónomos, los microemprendimientos, las pequeñas y medianas empresas, formas asociativas, redes de productores, redes de abastecimiento. Hay que posibilitar que las mayorías usen el poder colectivo de compra que tienen y que hoy no usan y desconocen. Porque la mayoría sigue siendo mercado –sigue comprando leche, arroz, fideos, artefactos, ropas, materiales de construcción, libros y cuadernos, etc.–, y para la industria o el comercio ese mercado es importante. Puede ir cada uno a comprar al precio que le imponen o pueden ejercer todos juntos un poder en el mercado, como compradores, para bajar los precios o para cambiar la calidad. Esto se ve muy claramente en los movimientos de usuarios de servicios públicos, que pueden forzar a las empresas privatizadas a dar al público otra clase de servicios o impedir el alza de las tarifas.

La inversión fundamental para esta economía es la educación. Si el activo fundamental de la economía del futuro no es tanto la tierra o el acceso al crédito como el conocimiento y la información, es preciso ver como prioritaria la inversión en el sistema educativo. Hoy se sigue planteando como problema central el acceso a la escuela. Pero lo central es que, aún accediendo la educación, esa educación es de dos tipos: la educación para pobres y la educación para ricos y, posiblemente, ambas de muy baja calidad en relación a las exigencias del futuro. Una economía y una democracia efectivas exigen revolucionar y democratizar la educación y el acceso al conocimiento. Esto implica transformar en serio el sistema de educación porque esa es la principal inversión para el desarrollo futuro.

Hay que transformar los sistemas fiscales, que tienen que ser progresivos y no tiene que haber evasión como la hay hoy. Es necesario desarrollar formar públicas de control de presupuesto y participación en la definición del presupuesto. Con un Estado más democrático y con una ciudadanía que no esté atrapada en las relaciones clientelares, porque está en niveles de carencia máxima, sino que pueda comportarse como ciudadano. Porque definir al ciudadano como portador de un voto igual al de los demás es retórico cuando hay amplios sectores que viven en el límite de la sobrevivencia, y el voto deja de ser un derecho para ser un recurso que da acceso a medios de vida.

Una sociedad y un Estado fortalecidos pueden crear bases para otro desarrollo social y político, refundarse a sí mismos, recuperando las formas de soberanía que corresponden a un mundo globalizado. Sigue existiendo y debería potenciarse el

sistema de las Naciones Unidas, hay una Organización Mundial del Comercio, hay directorios de la banca internacional, y allí estamos representados por tecnócratas que no representan los intereses de las mayorías, porque las bases nacionales de la democracia son débiles, porque se compite antes que cooperar. Con otras bases podríamos tener otra voz conjunta desde esta región en el mundo.

Quisiera decir finalmente, parafraseando a Guillermo O'Donnell, un compatriota politólogo, que debemos hacer una crítica democrática a la democracia. Es decir que no hay que salirse de la democracia para criticarla y pretender sustituirla desde afuera, sino que hay que usar las libertades remanentes que la democracia aún nos permite para criticar esa democracia real y perfeccionarla y transformarla. Desde ese punto de vista, tenemos que hacer que las demandas y los intercambios clientelares se conviertan en derechos y responsabilidades bien establecidos. Para ello hay que luchar desde dentro de este sistema político y conjugar esa lucha con otra desde dentro de este mercado. Desde ese punto de vista, uno de esos elementos instalados en el sentido común es que la política es necesariamente algo contaminante, sucio. Hay que romper con eso creando otras experiencias, otras ejemplaridades, recuperando el valor de la política, porque renegar de la política es renegar de la democracia.



# CIUDADANÍA, DESARROLLO MORAL Y EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS<sup>1</sup>

*Javier Flax*

Si se indaga en qué consiste precisamente el mayor bien de todos, el cual debe constituir el fin de todo sistema de legislación, se encontrará que se reduce a dos objetos principales: la libertad y la igualdad. La libertad, porque toda dependencia particular es fuerza que se resta al cuerpo del Estado; la igualdad, porque la libertad no puede subsistir sin ella.

Ya he dicho lo que es la libertad civil; en cuanto a la igualdad, no debe entenderse por esta palabra que los grados de poder y de riqueza sean absolutamente los mismos, sino que, en cuanto al poder esté por debajo de toda violencia y no se ejerza nunca sino en virtud del rango y de las leyes y, en cuanto a la riqueza, que ningún ciudadano sea lo bastante pobre como para verse obligado a venderse.

Jean-Jaques Rousseau, *El contrato social*, Capítulo XI (1762)

## 1. Introducción

### 1.1. Una democracia empobrecida

El propósito de este trabajo es ver en qué medida la educación en derechos humanos y la constitución de la subjetividad ciudadana, son condiciones de posibilidad para lograr una auténtica democracia constitucional. Si la democracia, la práctica de la ciudadanía y el ejercicio pleno de los derechos humanos se suponen recíprocamente, las carencias en alguna de las instancias significa una disminución de las otras. Recordemos que una democracia constitucional supone mucho más que la elección de autoridades y la regla de la mayoría; significa también la subordinación de todos a la ley, la división entre los poderes del Estado, la independencia de

---

<sup>1</sup> El presente trabajo fue escrito especialmente para este volumen, a partir de la propuesta de Educación en Derechos Humanos realizada en el módulo correspondiente del Seminario de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Estas cuestiones constituyen parte de una unidad del programa de la asignatura Filosofía del Derecho y Derecho Constitucional que se ofrece en el Profesorado en Filosofía y en la Licenciatura en Estudios Políticos de la misma universidad.

la Justicia, la limitación de la regla de la mayoría por los derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente, la publicidad, etc.

Los países que primero llegaron a tener regímenes democráticos, antes de llegar al ejercicio de los derechos y deberes políticos, habían vencido enormes obstáculos para alcanzar sus derechos civiles que permitieron conquistas en sus derechos sociales, económicos y culturales. El avance en un sentido fue apuntalando el avance en otros y realimentando el proceso mediante una acción recíproca. Esos procesos fueron generando mejores condiciones para el avance de los derechos humanos y, al mismo tiempo, un aprendizaje para el ejercicio de la ciudadanía.

En nuestro país la recuperación de los derechos políticos se dio en el contexto de un retroceso de los derechos sociales y del ejercicio de las libertades representadas por los derechos civiles. En tanto el ejercicio de la ciudadanía supone la constitución de subjetividades con capacidades para ejercerla, deberíamos preguntarnos por las condiciones para el desarrollo de esas capacidades. También deberíamos preguntarnos si se requiere un mínimo de derechos económicos, sociales y culturales para el ejercicio de la ciudadanía o si alcanza con disponer de los derechos políticos y el régimen electoral, mientras existen enormes dificultades para el acceso a la justicia.

Cuando comenzó la transición hacia la democracia, se tenía la expectativa de que la finalización de la dictadura significaría el restablecimiento pleno del Estado de derecho. El autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional” avasalló derechos humanos tan elementales como el derecho a la vida y a la identidad y fue responsable de un plan sistemático de desaparición de personas y eliminación de militantes del campo popular, como quedó expresado en el *Nunca más*<sup>2</sup> y fue plenamente probado en el Juicio a las Juntas Militares. Pero ese plan sistemático tuvo un objetivo de mayor alcance: instalar un orden económico y social que fuera muy difícilmente reversible.

El Presidente Alfonsín llegó a la máxima magistratura del país recitando el preámbulo de la Constitución Nacional e instalando el discurso de que “con la democracia se come, se cura y se educa”. Desde nuestro punto de vista, fueron muchos los avances que se lograron entonces. Sin embargo, quedó evidenciado que en muchos sentidos fue un gobierno condicionado por múltiples factores de poder que lo pusieron en jaque, a punto tal que podría decirse que quien ocupara la presidencia del Banco Central durante la dictadura militar –y ya era ministro en el “gabinete en las sombras” de Carlos Menem– Domingo Cavallo, fue un operador destacado para darle el golpe de gracia que lo obligó a dejar entregar el gobierno al presidente que lo sucedió, seis meses antes de lo previsto.<sup>3</sup> Por entonces, se discutía si el gobierno de Alfonsín no pudo, no supo o no quiso.

---

<sup>2</sup> En el *NUNCA MÁS*, editado por EUDEBA en 1984, se presentan las conclusiones de la CONADEP (Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas).

<sup>3</sup> Debemos recordar que hasta entonces la elección presidencial era indirecta y el tiempo entre la elección y la entrega del mando era sumamente prolongado, con el riesgo de generarse un vacío de poder, como efectivamente ocurrió.



El gobierno siguiente asumió en 1989, el mismo año en que cayó el Muro de Berlín y se agudizaron las políticas neoliberales y globalizadoras. Fue la década de aplicación del Consenso de Washington por parte del entonces mejor alumno del Fondo Monetario Internacional, el Presidente Menem. Actualmente, teóricos de la derecha neoconservadora como Francis Fukuyama, se preguntan –como si nada hubieran tenido que ver– ¿cómo es que se aplicaron las políticas del Consenso de Washington (desregulación, apertura indiscriminada de la economía, privatizaciones, flexibilización laboral) en países que carecían de un Estado consolidado con capacidad y calidad institucional para llevarlas a cabo?<sup>4</sup> Aquella debilidad estatal era evidente por entonces, como era evidente la falacia de concepciones económicas como el “efecto derrame”.

Resultó claro que la recuperación de la democracia no condujo inmediatamente al establecimiento de un Estado de derecho en el que se respetaran, garantizaran, protegieran o promovieran los derechos fundamentales como se esperaba. Peor aún, durante los '90 se produjo la mayor transferencia de riquezas de los sectores de ingresos medios y bajos a sectores económicos concentrados, se concretó la enajenación del patrimonio nacional acumulado por generaciones de argentinos, la destrucción de las capacidades tecnológicas, el aumento de la desigualdad, la pérdida de calificación laboral, la decadencia del sistema educativo, el aumento de la corrupción y así podríamos seguir. Con lo cual, el acceso a los derechos políticos se dio en el contexto de una creciente pérdida de derechos económicos, sociales y culturales. Vastos sectores no pudieron ejercer sus libertades porque no podían acceder a bienes primarios elementales que posibilitaran ese ejercicio. Si la década del 80 fue llamada la “década perdida” para Latinoamérica porque no hubo el crecimiento económico indispensable, los 90 fueron en Argentina una década de crecimiento económico acompañado por la mayor desigualdad, con lo cual el desarrollo humano se vio estancado y se generaron condiciones de violencia estructural.<sup>5</sup> La violencia estruc-

<sup>4</sup> Puede verse Fukuyama, Francis, *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Buenos Aires, Ediciones B, 2005, p. 20 y ss. Por supuesto, desde la postura de Fukuyama el problema no está en las políticas neoliberales, sino que éstas fallaron por la falta de calidad institucional.

<sup>5</sup> Existen datos estadísticos contundentes con respecto al aumento de la desigualdad en nuestro país, que brindan precisión a las evidencias cotidianas. La participación de los asalariados en la renta nacional actualmente es del 21,2%, la mitad que al comenzar los 70. El desempleo aumentó del 6,5 en 1991 al 17,5% en 1995. Actualmente –datos oficiales de junio de 2004– es del 14,4%, incluyendo como empleados a los titulares de un Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Según los datos que proporcionan los informes estadísticos del Instituto de Estudios y Formación de la CTA ([www.cta.org.ar](http://www.cta.org.ar)) las desocupación real es del 19% de la población económicamente activa y si se cuenta a los subocupados, llega al 30% de la PEA. Debemos recordar que los desalentados no son tenidos como PEA por la metodología de la Encuesta Permanente de Hogares. Las proyecciones sobre el crecimiento de la población, el crecimiento del PBI y los compromisos de superávit fiscal para pagar la deuda pública indican que el ingreso por habitante aumentaría el 6,19% en 25 años, lo cual es incompatible con salir de la pobreza. Pero puede cambiar la distribución.

Las usinas ideológicas insistieron una y otra vez en que el problema de la economía argentina era el gasto público, pero el gasto público de Argentina, del 26,6% en 1994 es no menos del 10% menor al de

tural no se vio traducida en una escalada de violencia gracias a las prácticas no violentas de las organizaciones de los trabajadores empleados y desempleados.

## 1.2. Algunos obstáculos para la democratización de la democracia

Es así que surgió la decepción y el escepticismo hacia la democracia por parte de sectores de la población que tenían enormes expectativas que se vieron defraudadas.<sup>6</sup> Pero entonces habría que preguntarse de qué democracia estamos hablando y cuáles son los obstáculos para acceder a una democracia asentada en los valores

---

aquellos países desarrollados que menor gasto público tienen con respecto al PBI. Por supuesto, se requiere un equilibrio entre ingresos y egresos, pero los ingresos del Estado son a través de uno de los sistemas impositivos más regresivos del mundo, en el cual la base de la recaudación está en impuestos indirectos como el IVA que gravan el consumo de los productos de la Canasta Básica Alimentaria, con la perversidad de que quienes están por debajo de la línea de indigencia pagan igual que cualquiera. El impuesto a las ganancias, en cambio, corresponde al 5% de la recaudación fiscal, mientras que en Brasil es del 8%, en Francia y Alemania es del 12% y en USA es del 15%.

Si la línea de indigencia está ubicada en \$324.- para el grupo familiar y el Plan Jefas y Jefes vigente es de \$150.- no podemos quedarnos muy tranquilos ni pensar que estamos avanzando hacia una mayor justicia distributiva, cuando el 10% más aventajado de la población se lleva el 36,4 de la renta y el 10% menos aventajado trata de sobrevivir con el 1%. Por supuesto, recibir \$150.- o no recibirlos puede ser la diferencia entre la vida y la muerte, pero el plan mencionado ni siquiera fue universalizado, tal vez para no aumentar la estructura clientelar perversa del punterismo argentino. Es razonable avanzar hacia planes sociales basados en emprendimientos productivos y en la creación de empleo mediante obra pública y estímulos al sector privado, pero el problema es el “mientras tanto” de quienes están por debajo de la línea de las “necesidades absolutas”. A su vez, se debe avanzar en una política redistributiva auténtica. En el peor momento postdevaluación el 44,7% de 37 millones de argentinos estuvo por debajo de la línea de pobreza y el 17% debajo de la línea de indigencia. Luego de una disminución del desempleo y algunas recomposiciones salariales los indicadores del *INDEC* de julio de 2005 indican que hay 29,8% de hogares pobres y 10,7% de hogares indigentes. También indica que en esas franjas de la población los ingresos se redujeron en tanto aumentaron los precios de la canasta básica y sus ingresos permanecen iguales, sean trabajadores en negro o beneficiarios de planes sociales. Lo inaceptable de esta situación de clara “injusticia legal” –que justifica claramente las protestas pacíficas de los trabajadores desempleados– es que revertir la “deuda social” en Argentina para que no haya nadie por debajo de la línea de pobreza se logra con invertir sólo el 3% del PBI.

<sup>6</sup>El “que se vayan todos” fue una expresión espontánea e inorgánica de la población hacia una dirigencia política elitizada y con intereses propios que terminó de defraudar la confianza pública. En *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Homo Sapiens, Rosario, 2003, de Guillermo O’Donnell *et al.* –realizado en el marco del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)–, se presenta un estudio pormenorizado sobre indicadores de calidad de la democracia en América Latina. El estudio incluye entre sus secciones encuestas realizadas en diferentes países latinoamericanos que indican un estado de opinión crecientemente desfavorable hacia el desempeño de las nuevas democracias. La decepción mencionada es cuantificada por O’Donnell: “Observamos que hay una sensible caída en la aceptación de “la democracia como tipo de gobierno” en el relativamente breve período de 1996-2001 –una caída promedio de no menos del 11 % del total de los entrevistados”, p. 89. En el Anexo 1, p.137, se observa que en ese período en Argentina se pasa del 76% de entrevistados que están de acuerdo con la frase “La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno” al 58 %. Con lo cual Argentina estaba en ese año con un –18%, es decir un 7% peor que el promedio de América Latina.

sustantivos de la libertad, la igualdad y la solidaridad, en la que exista plena vigencia de los derechos humanos, tanto de los derechos civiles y políticos (DCyP), como los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), todos igualmente fundamentales, pero desigualmente considerados.

Podríamos enunciar una serie de obstáculos y distorsiones para el avance de la democracia constitucional. Sin lugar a dudas existen intereses sectoriales que quieren mantener o extender su poder corporativo. Pero no hace falta una dictadura militar o un estado abiertamente autoritario para que poderes económicos concentrados colonicen agencias administrativas fundamentales del Estado colocando en puestos clave a sus personeros e impongan políticas antipopulares sin mayores resistencias.<sup>7</sup>

Si la libertad de prensa y de expresión son derechos civiles indispensables para el ejercicio de los derechos políticos, podríamos referirnos a sucedáneos de la censura como un obstáculo para el avance democratizador. Si en otros tiempos los gobiernos autoritarios ejercían la censura sobre las críticas, expresiones culturales alternativas y cualquier clase de disenso, actualmente las tecnologías de dominación *massmediáticas* hacen innecesaria la censura. Basta con la multiplicación de la información y de la confusión que genera para lograr efectos paralizantes para la inteligencia y para la voluntad. La concentración de los medios de comunicación,

---

<sup>7</sup>La pérdida de autonomía del Estado es el resultado de políticas implícitas que es indispensable revertir. Algo se intentó al respecto con las incompatibilidades establecidas en el Capítulo V de la Ley N° 25.188, Ley de Ética en la Función Pública, que pretendía neutralizar obvios conflictos de intereses. Debemos recordar que la sanción de esa ley fue ordenada por una norma constitucional: el art. 36 de la Constitución Nacional reformada en 1994, artículo que se refiere precisamente a la defensa de la democracia. Entre otras normas, el artículo establece que “Atentará asimismo contra el sistema democrático quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento, quedando inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos o empleos públicos. El Congreso sancionará una ley sobre ética pública para el ejercicio de la función.” Del mismo modo, la Argentina fue signataria de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (1996), ratificada por la ley 24.759 (1997). La Ley de Ética en la Función Pública se sancionó a fines de 1999, cuando el menemismo explícito comenzaba su retirada. Sin embargo, el decretismo decisionista continuaría. Las incompatibilidades establecidas por la ley fueron eliminadas mediante el decreto 862/2001 (B.O.02/07/2001), débilmente fundamentado, firmado por Fernando de la Rúa, Domingo Cavallo y Christian Colombo, a pesar de que la Oficina Anticorrupción había dictaminado en contra de su sanción –según expresó un altísimo funcionario de la OA a quien suscribe. El decreto mencionado modifica sustancialmente los arts. 14 y 15 de la ley y habilita para que proveedores del Estado o quienes presten servicios a éste, tengan una concesión o realicen actividades reguladas por Estado puedan asumir como funcionarios públicos con solo renunciar a tales actividades o abstenerse de tomar intervención durante su gestión en cuestiones particularmente relacionadas con las personas o asuntos a los cuales estuvo vinculado en los últimos tres años. Asimismo, se habilita para ocupar funciones en entes reguladores a aquellos funcionarios que hayan tenido intervención decisoria en la planificación, desarrollo y concreción de privatizaciones o concesiones de empresas o servicios públicos, una vez que hubieran transcurrido tres años. La desaparición de esas incompatibilidades habilitó nuevamente la “puerta giratoria” que posibilita las situaciones anfíbias de quienes pasan de tener las actividades arriba señaladas en el sector privado a ocupar funciones decisorias en el sector público.

posibilitada por la *Ley de Radiodifusión* sancionada por la dictadura militar, continúa hasta la fecha y los directorios de las empresas propietarias de los medios son quienes ejercen los condicionamientos para que periodistas asalariados se atengan a sus reglas. Cuando no hay autocensura, esos directorios se ocupan de filtrar las notas consideradas indeseables. Aunque la libertad de expresión y la libertad de prensas son derechos fundamentales que posibilitan el ejercicio ciudadano, los gobiernos democráticos no revirtieron esa situación hasta la fecha, aunque se avanzó tímidamente en la limitación de algunos multimedia.

Otro obstáculo para la democracia podemos encontrarlo en la concentración del poder en el estado de derecho mediante el recurso a la excepcionalidad. Es bien sabido que la división de poderes, los controles recíprocos y contrapesos se vieron vulnerados por las facultades extraordinarias que asumieron presidentes en contextos de desorden e inestabilidad. Lo que nunca quedó en claro fue si el desorden era genuino, era exagerado o fue provocado. En cualquier caso, esas facultades sólo se justifican transicionalmente. Sin embargo en los '90 se constituyeron en régimen de gobierno y posibilitaron implementar las políticas del Consenso de Washington mediante leyes de emergencia que delegaron facultades para que el P.E. gobernara mediante decretos de necesidad y urgencia.<sup>8</sup>

Podríamos referirnos a la situación de la justicia como otro obstáculo en el avance hacia una democracia constitucional. Parece injusto atribuirle al propio Estado de derecho situaciones de abuso de poder como la evidenciada por la denominada “mayoría automática” de la Corte Suprema de Justicia durante el menemismo. Tampoco es inherente al Estado de derecho que el fuero federal –responsable de investigar a la propia Administración Pública– que sus jueces fueran los llamados “jueces de la servilleta” por el modo en que fueron designados en línea con los intereses de un poder ejecutivo que tuvo muy poco de republicano. Podríamos agregar a ello que el marco doctrinario arraigado en los jueces, sigue siendo el de privilegiar los derechos civiles, por ejemplo el derecho de propiedad, a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a pesar de que éstos últimos tienen rangos constitucional desde que el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales fue incorporado a nuestra Constitución Nacional en 1994.

La saturación popular, manifestada a través de diferentes expresiones de movilización y protesta, parece tener actualmente un correlato en los comportamientos gubernamentales y en expresiones de mejoramiento institucional evidentes. Ya parece estar fuera de duda que la composición de la nueva Corte Suprema está lejos de ser la de una Corte “adicta”. La actual Corte Suprema de la Nación dio varias muestras de independencia y de avance con respecto a la defensa integral de los derechos humanos. La reciente declaración de nulidad de las Leyes de Obediencia

---

<sup>8</sup> Por eso creemos que se fue más allá de la disyuntiva entre “la democracia como el gobierno de los políticos o el gobierno del pueblo”, al decir de José Nun. En este caso excedió ese esquema al operarse una concentración del poder abusiva y decisionista.

Debida y de Punto Final constituyeron un hito. Si algo faltaba para demostrar la independencia de esta Corte con respecto al Poder Ejecutivo, la inminente acordada de la Corte Suprema con respecto a la invalidez de los decretos de necesidad y urgencia (DNU) que no fueran ratificados por el Congreso. Entonces, la honestidad intelectual y la argumentación en serio requiere un doble reconocimiento: un reconocimiento porque el actual gobierno creó nuevos mecanismos para la designación de los jueces de la Corte Suprema de la Nación y el reconocimiento sobre el ejercicio independiente de sus funciones por parte de los nuevos ministros de la Corte Suprema, al punto de invalidar el recurso abusivo de la legislación delegada y los decretos de necesidad y urgencia.

Esos instrumentos político-jurídicos, propios de “situaciones de excepción”, fueron llevados al paroxismo por el gobierno de Carlos Menem. Incluidos en la Constitución Nacional en la reforma de 1994 con una serie de limitaciones para su uso, jamás se aprobó la ley que reglamentara el mecanismo de control por parte del mismo Congreso. En consecuencia, lo que se iba a convertir en un límite al hiperpresidencialismo, terminó reforzándolo. Cuando asumió el gobierno Carlos Menem, la situación de inestabilidad fue interpretada –de manera exagerada a nuestro juicio– como una “situación excepcional” y el Presidente entrante asumió seis meses antes con la condición de que el Congreso saliente votara dos leyes: la Ley de Emergencia Económica y la Ley de Reforma del Estado, que incluían una delegación legislativa que habilitó a Menem a realizar reformas estructurales por decreto. Si la excepcionalidad era discutible entonces, la continuidad del decretismo a través de todo su mandato constituyó una concentración del poder injustificable. Las “situaciones excepcionales” habilitan una concentración del poder transicional hasta volver a una “situación de normalidad”. Pero la excepcionalidad puede ser genuina, puede ser provocada, puede ser exagerada o puede ser meramente invocada. Cómo el límite es muchas veces impreciso, no puede ser previsto por el ordenamiento normativo. En consecuencia, el aprendizaje ciudadano y la práctica del ejercicio del control ciudadano son fundamentales para evitar abusos de poder en un sistema institucional en el que el Poder Ejecutivo puede estar acompañado por un Poder Legislativo disciplinado.<sup>9</sup>

Podríamos considerar también un serio obstáculo a la *naturalización* de las desigualdades económicas artificiales –en términos de Rousseau– y de situaciones injustas que son internalizadas en las conciencias como si fueran un destino inexorable. Aunque algunos pensadores posmodernos cuestionen el concepto de *ideología dominante*, al menos tienen que reconocer que existen discursos hegemónicos que constituyen las subjetividades y facilitan que quienes son dominados no ofrezcan resistencias.

---

<sup>9</sup> En Flax, Javier, *La democracia atrapada. Una crítica del decisionismo*, Biblos, Buenos Aires, 2004, realizamos un pormenorizado estudio del ejercicio decisionista del poder por parte del gobierno de Carlos Menem, de los antecedentes teóricos de la concepción decisionista y proponemos una concepción alternativa para la comprensión del poder.

Podríamos mencionar una larga lista de obstáculos que se interrelacionan constituyendo una madeja difícil de desenredar. Todos ellos indican que la calidad de nuestra democracia es muy deficiente y que se requiere avanzar en mejorar las instituciones para avanzar en la democratización de la democracia y en la consolidación de un Estado de derecho que atienda de manera equilibrada los Derechos Civiles y Políticos y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de manera tal de salir de una situación de desigualdad e injusticia intolerable.

En este contexto, el inminente fallo de la Corte Suprema declarando la invalidez de los decretos de necesidad y urgencia que no sean refrendados por el Congreso significará una mejoría en la calidad de nuestro Estado de derecho. Pero no nos llamemos a engaño. El único poder que puede dirimir los conflictos entre los poderes del Estado y que puede limitar los abusos de poder, es el poder de la ciudadanía. Y acá llegamos al objetivo de este modesto trabajo. En esta ocasión queremos referirnos a uno de los obstáculos mayores para el desenvolvimiento de una democracia constitucional: nuestras dificultades para constituirnos como ciudadanos que ejerzemos nuestros derechos.

## 2. Algunas condiciones y capacidades para el ejercicio de la ciudadanía

Existe un largo debate en el contexto de las teorías de la democracia sobre las condiciones y capacidades para el ejercicio de la ciudadanía. Asumiendo que es un tema controversial, nos parece razonable detenernos en el mismo para afirmar la necesidad de avanzar en el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, los cuales retrocedieron de manera indeseable y a la vez peligrosa en nuestro país.

En *Democracia, Desarrollo Humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Guillermo O'Donnell afirma que “la democracia, el desarrollo humano y los derechos humanos están basados en una similar concepción del ser humano como un agente.”<sup>10</sup> Un *agente* es definido como “alguien que está normalmente dotado de razón práctica y autonomía suficiente para decidir qué tipo de vida quiere vivir, que tiene capacidad cognitiva para detectar razonablemente las opciones que se encuentran a su disposición y que se siente responsable por los cursos de acción que elige.”<sup>11</sup> En la medida en que existe una privación de esas capacidades, el acceso a las mismas se constituye en un derecho.

---

<sup>10</sup> Guillermo O'Donnell, Jorge Vargas Cullell y Osvaldo Iazzetta (comps), *Democracia...*, p. 29.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 33. Parece bastante claro que el concepto de *agencia* se inspira en el concepto kantiano de autonomía. Sin embargo, una diferencia importante a los efectos de las concepciones de la educación, es que el sujeto kantiano es una conciencia constituyente ya constituida. En cambio, actualmente nos referimos a un sujeto que se constituye mediante su interacción con su mundo cultural y en esa interacción puede desarrollar también sus capacidades.

O'Donnell propone que en países “no iniciadores” como el nuestro –que llegamos a los derechos políticos antes de haber conquistado y ejercitado los derechos civiles y económicos, como ocurrió con los iniciadores– se avance hacia una igualdad básica sustentada en el acceso universal a un mínimo de bienes primarios.

Está claro que el mínimo de derechos no deben ser meramente programáticos ni tampoco una dádiva focalizada, sino que son una condición de posibilidad para la constitución de la subjetividad ciudadana, es decir, de sujetos capaces de acción, producción y disfrute. Si bien la discusión sobre cuál debe ser el mínimo puede aparecer como indecible en contextos sociales que no padecen carencias graves, en nuestro contexto social se pueden identificar situaciones de privación grave equivalentes a las peores de las coerciones, las cuales niegan cualquier posibilidad de desarrollo a las personas.

La agudización de la desigualdad artificial se transforma en una violencia estructural en la cual quedan atrapados los más débiles, aunque no sólo ellos. Pero son los más débiles –que no son tenidos en cuenta, o son considerados *superfluos*– los que padecen diferentes tipos de violencia y, en algunos casos reaccionan violentamente al carecer de capacidades para elaborar respuestas no violentas.<sup>12</sup> Son integrantes de la misma población carenciada los reclusos en un sistema penitenciario carcelario cada vez más superpoblado por procesados por delitos menores contra la propiedad. En muchos casos carecen de condena y en muchos otros fueron condenados mediante el cuestionable sistema de juicio abreviado al que accedieron por sugerencia de defensores oficiales. Como expresa O'Donnell, no sólo carecen de derechos sociales básicos, sino que “se le niegan también derechos básicos civiles: no gozan de protección ante la violencia policial ni ante diversas formas de violencia privada; se les niega el fácil y respetuoso acceso a instituciones del estado y a los tribunales; sus domicilios pueden ser allanados arbitrariamente y, en general, son forzados a llevar una vida que no es sólo de pobreza sino también de sistemática humillación y miedo a la violencia, a menudo perpetrada por las mismas “fuerzas de seguridad” que se supone destinadas a protegerlas. Estas personas, a las que llamaré el sector popular, no son sólo materialmente pobres, son también legalmente pobres.”<sup>13</sup>

Como expresamos en otro trabajo, su propia condición convierte a los “superfluos” en “enemigos potenciales”. Terminan siendo víctimas de la represión policial y, al mismo tiempo, se generan las condiciones o pretextos que necesitan quienes pretenden seguir concentrando el poder. Por eso no puedo dejar de repetir la pregunta política, a mi juicio fundamental: “¿quién custodia a los custodios?”. Esta pregunta tiene respuesta solamente en un sistema democrático en el que ciudadanos capaces

---

<sup>12</sup> En “Sobre la violencia estructural, John Rawls y desobediencia no-violenta”, *Agora Philosophica*. N° 8, Mar del Plata, 2003, nos referimos más pormenorizadamente a la correlación entre la violencia estructural por el aumento de la desigualdad económica y los fenómenos de violencia.

<sup>13</sup> O'Donnell, *op. cit.*, p. 91.

de agencia puedan ejercer controles ciudadano del gobierno y de las fuerzas de seguridad. En todo caso, a los efectos de este trabajo también se puede formular la siguiente pregunta: ¿por qué en un Estado de derecho el sistema educativo le brinda tan poca importancia al conocimiento del derecho? ¿Por qué la enseñanza del derecho se limita a cuestiones superestructurales de derecho constitucional y no se enseñan los recursos para el acceso a la justicia? Finalmente, así como el mundo termina siendo “ancho y ajeno” la justicia se percibe como una instancia que le pertenece a otros. Y así es.<sup>14</sup>

Como dijimos, en algunos países se siguió una secuencia en torno a la conquista de los derechos, mientras que en otros se siguió otra. Los países iniciadores siguieron una secuencia que comenzó por la extensión de los derechos civiles, luego los políticos y más tarde los sociales. En la secuencia prusiano/germana se alcanzaron primero los derechos civiles, luego los sociales y finalmente los políticos. En ambos casos los derechos civiles precedieron a los otros. “En contraste con los países iniciadores –señala O’Donnell–, en la mayor parte de América Latina (y, en términos de población, para la gran mayoría de la población de esta región), los derechos políticos fueron obtenidos, o han sido recuperados recientemente, antes de completarse una generalización de los derechos civiles. A su vez, dependiendo de la trayectoria seguida por cada país, algunos derechos sociales fueron otorgados antes o después de los derechos políticos, pero en todos los casos estos derechos fueron limitados y últimamente han sufrido, en muchos países, retrocesos significativos.”<sup>15</sup> Pero la sugerencia de O’Donnell consiste en invertir la secuencia histórica y utilizar los derechos políticos como trampolín para alcanzar los otros derechos humanos. En consecuencia, ya no se trata de considerar a los derechos políticos “puramente formales”, sino que sirven como escalón para alcanzar los restantes derechos. En este sentido es coincidente con la corriente de la Teoría Crítica del Derecho cuando se refiere al “efecto paradójico del derecho”: cuando se promete la igualdad, se oculta la efectiva desigualdad, pero se instala un lugar para el reclamo de la igualdad. Si como discurso jurídico el derecho promete lo que no otorga, en las situaciones de crisis, cuando los conflictos se acentúan, ese discurso se convierte en una imprescindible herramienta transformadora.<sup>16</sup> Al respecto, se puede ver más adelante el ejemplo elegido para el enfoque histórico de la educación en derechos humanos.

Evidentemente, el acceso a unos derechos potencia las posibilidades de acceder a otros mediante una acción recíproca. En la práctica la conquista de unos es la

---

<sup>14</sup> Sobre las dificultades para acceder a la justicia, la alienación jurídica y el desconocimiento del derecho podemos mencionar, entre otros valiosos trabajos, Gargarella, Roberto, “La última carta. El derecho de resistencia en situaciones de alienación legal”, en *Violencia y derecho. Seminario Latinoamericano de Teoría Constitucional y Política*, Ediciones del Puerto, Buenos Aires, 2004 y Carcova, Carlos María, *La opacidad del derecho*, Trotta, Madrid, 2000.

<sup>15</sup> O’Donnell, *op. cit.* p.94.

<sup>16</sup> Véase Carcova, Carlos María, “Acerca de las funciones del derecho”, en Enrique Mari, Enrique *et al.*, *Materiales para una teoría crítica del derecho*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1991.



plataforma para la conquista de otros, en tanto sean adecuadamente aprovechados. Sin embargo, considero que para el desarrollo de las capacidades de *agencia* mejorar las condiciones económicas es condición necesaria pero no suficiente. Se requiere al mismo tiempo un enorme esfuerzo en el campo educativo para posibilitar un desarrollo cognitivo elemental y un correlativo desarrollo moral (en el sentido de Kohlberg). En consecuencia, se requiere avanzar simultáneamente en ambos sentidos:

1°- se requiere avanzar en la exigibilidad de los DESC

2°- se requiere realizar un esfuerzo en la educación en derechos humanos.

## 2.1. La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales

Es cierto que en las múltiples declaraciones internacionales sobre derechos humanos se fueron plasmando valores fundamentales ampliamente reconocidos. Éstas declaraciones se pueden considerar no sólo consensos amplios, sino consensos superpuestos –en el sentido que Rawls da a esta expresión.

En principio, las *declaraciones* internacionales de derechos humanos no tienen valor vinculante, y los Pactos Internacionales tienen valor vinculante para los países signatarios cuando existe un número determinado de países convalidándolos, pero frecuentemente son tomados como declaraciones meramente programáticas. Éste es el caso del *Pacto Internacional sobre derechos Económicos, Sociales y Culturales*, al cual nuestro país adhirió en 1986. Pero en 1994 pasó a constituir parte de nuestro ordenamiento jurídico, en tanto fue incluido como norma constitucional en la reforma de la Constitución Nacional de 1994. Sin embargo, a pesar de que el *PIDESC* obliga constitucionalmente al Estado a garantizar, respetar, proteger frente a terceros o promover derechos fundamentales –como el derecho a la alimentación, al trabajo, al descanso, a la educación, a la salud, a la vivienda, a la recreación– hasta la fecha no se advierte su eficacia normativa ni en las normas subordinadas ni en las políticas públicas, es decir, que no se observa que se haya ganado suficientemente en coherencia y consecuencia. Si fuera honestamente opinable que el Estado no pueda proveer algunos bienes –en una situación en la cual la pobreza no es por escasez, sino por la distribución de la riqueza–, en cualquier caso no puede excusarse de proteger a quienes están más desaventajados con respecto a quienes concentran el poder económico –por ejemplo, aplicando la Ley de Defensa de la competencia y suben los precios de los alimentos mediante maniobras especulativas de cartelización. Menos aún de proteger a toda persona contra el hambre (*PIDESC*, art.11°, inc. 2).

Por otro lado, la dogmática jurídica que suele orientar las decisiones de los jueces, actualmente sigue priorizando ciertos derechos civiles y por eso pesa en sus fallos una ponderación mayor del derecho de propiedad sobre el derecho a la alimentación. Así es como nuestras cárceles y comisarías alojan en condiciones infrahumanas a personas que hurtaron un alimento. Está claro que el hurto no se justifica, pero tampoco se justifica que se tenga que llegar a ese extremos. Esos

jueces no ponen el mismo esfuerzo en hacer cumplir los derechos elementales. Por eso podemos afirmar que miran la Constitución con un solo ojo: el derecho.

Debe tenerse en cuenta que la protección y las seguridades que debe brindar el Estado son la razón del “contrato social”. Pero parece impedir su cumplimiento la pérdida de autonomía del Estado frente a los grupos económicos más poderosos que lo condicionan. Es así que se llega a situaciones que ponen en peligro el contrato social y allanan el camino para aumentar la conflictividad a niveles intolerables para la sociabilidad.

En el imprescindible libro *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Víctor Abramovich y Christian Courtis expresan que “La historia del nacimiento de los Estados Sociales es la historia de la transformación de la ayuda a los pobres en la caridad y en la discrecionalidad de la autoridad pública, en beneficios concretos que corresponden a derechos individuales de los ciudadanos”.<sup>17</sup> En tal sentido, poder exigir los derechos es muy diferente a que el Estado los otorgue discrecionalmente. Acceder mediante la exigencia de universalidad a los derechos de ciudadanía significa que la constitución de las subjetividades será diferente a la de clientelas rehenes de gestores y punteros.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Abramovich, Víctor y Courtis, Christian *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2002, p.37. Creemos pertinente en el contexto de este trabajo mencionar que en su libro Courtis y Abramovich cuestionan la diferenciación abstracta e ideológica entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales, que hasta ahora hacía exigibles judicialmente sólo a los primeros. “Algunos de los derechos clásicamente considerados ‘civiles y políticos’ han adquirido indudable cariz social. La pérdida de carácter absoluto del derecho de propiedad, sobre la base de consideraciones sociales, es el ejemplo más cabal al respecto, aunque no el único (...) La consideración tradicional de la libertad de expresión y prensa ha adquirido dimensiones sociales que cobran cuerpo a través de la formulación de la libertad de información como derecho de todo miembro de la sociedad (...) En suma, muchos derechos tradicionalmente abarcados por el catálogo de derechos civiles y políticos han sido reinterpretados en clave social, de modo que las distinciones absolutas también pierden sentido en estos casos.” *op. cit.*, p. 26. Asimismo, exhiben que tampoco puede sostenerse su distinción con respecto al Estado como derechos de no hacer (civiles) u obligaciones de hacer (sociales). “Por ejemplo, señala van Hoof, la libertad de expresión no requiere sólo el cumplimiento de la prohibición de censura sino que exige la obligación de crear condiciones para el pluralismo favorables para el ejercicio de la libertad de manifestarse –mediante la protección policial–, y del pluralismo de la prensa y de los medios de comunicación en general.” *op. cit.*, p. 29. Más adelante muestran con prolija argumentación que el esquema de “niveles” de obligación (respetar, proteger, garantizar y promover) que G. H. J. van Hoof aplica al derecho a la alimentación en *The Legal Nature of Economic, Social and Cultural Rights* es perfectamente aplicable a todos los derechos, sean civiles y políticos o sociales, económicos y culturales.

<sup>18</sup> Amnistía Internacional, que desde hace décadas viene ocupándose de las lesiones a los derechos humanos mediante la violencia estatal, está por incorporar los DESC. Independientemente de ello, el Comité para los DESC de Naciones Unidas eleva anualmente sus Observaciones sobre las lesiones a los DESC y a ello se agregan los contrainformes de las ONG’S. Cada vez es más claro que tanto los DCyP como los DESC deben formar parte de los derechos de ciudadanía. Pero en los hechos el acceso en Argentina el acceso a los derechos sociales pasa por el acceso al trabajo y a la sindicalización, más que por la ciudadanía. Por su parte en Europa, por otras razones, los derechos humanos no coinciden con los derechos de ciudadanía. Ejemplo de ello es el otrora universal *ius migrandi*, arrojado al mar junto con los migrantes subsaharianos y orientales.

## 2.2. La necesidad de una educación en derechos humanos

Algunas corrientes de pensamiento consideran que el ejercicio de la libertad puede superar obstáculos y carencias. Sin entrar en esa discusión y aceptando que la satisfacción de un mínimo de necesidades básicas es condición necesaria para un ejercicio pleno de la ciudadanía, no resulta claro que sea una condición suficiente.

Puede observarse que en países avanzados en la satisfacción de necesidades básicas de sus habitantes existe una total indiferencia por los asuntos públicos. Más aún, hay quienes sostienen que las sociedades satisfechas o los sectores satisfechos en las sociedades desiguales tienen a evadirse de las responsabilidades ciudadanas. En consecuencia, si bien resulta claro en nuestro país que hay que comenzar por la subsistencia, no se trata solamente de enfatizar los aspectos económicos de los DESC, sino particularmente los aspectos socio-culturales y educacionales. Quienes se encuentran por debajo de la línea de indigencia, quedaron afuera de los bienes de la civilización mercantil al no poder acceder al empleo. Pero tampoco disponen en muchos sentidos de la cultura –en el sentido más antropogenético del término– en tanto ya no cuentan con modos de producción artesanal o agrícola tradicionalmente heredados, pierden su calificación laboral y, con el empleo, el acceso a sus derechos y a los conocimientos elementales para acceder a sus derechos. Pero algunas deficiencias culturales nos afectan a todos casi por igual.

Retomando el interrogante inicial por los obstáculos para la democratización de la democracia, podríamos preguntarnos si nuestro orden institucional puede funcionar adecuadamente sin un ejercicio intenso de la ciudadanía para alcanzar los objetivos valiosos de la libertad, la justicia y la solidaridad. Quienes tenemos las necesidades básicas satisfechas –y hasta una formación profesional– frecuentemente subordinamos nuestro involucramiento con los asuntos públicos o comunes a nuestros intereses particulares.

No resulta evidente que la satisfacción de las necesidades se traduzca en una disposición a invertir nuestro tiempo para la atención de asuntos públicos. Además, en buena medida nuestras prácticas siguen arrastrando hábitos arraigados propios de una cultura complementariamente autoritaria y anómica.<sup>19</sup>

Uno de los problemas para la consolidación del Estado de derecho es la tendencia que tenemos, ocupemos el lugar que ocupemos, al incumplimiento o inobservancia de la ley y a la desconsideración hacia nuestros conciudadanos. Esta tendencia a la ilegalidad fue denominada “anomia boba” por Carlos Santiago Nino. No se trata de uno de los tipos de anomia tan estudiados por la sociología desde Durkheim hasta Merton. La “anomia boba” consiste –expresado sucintamente– en una inobservancia de normas propia de un comportamiento individualista incapaz de realizar siquiera un elemental cálculo utilitarista –ni que hablar de un comportamiento *kantiano*.

---

<sup>19</sup> Puede consultarse al respecto el estudio realizado por Hernández, Antonio María, Zovatto, Daniel y Mora y Araujo, Manuel, *Argentina, una sociedad anómica. Encuesta de cultura constitucional*, UNAM, México, 2005.

Por ello, “anómico bobo” es quien prioriza el interés inmediato frente al propio interés mediato, en un temporalidad o en un contexto más amplios. Como ocurre con la inobservancia de las reglas de tránsito, el interés inmediato del “ventajero” termina paralizándolo y la acción misma del propio “ventajero”.<sup>20</sup> Este comportamiento es explicado de diferentes maneras que van desde explicaciones histórico-culturales hasta el enfoque sistémico sobre la desconfianza institucional. En cualquier caso, parece claro que es imprescindible revertir esa tendencia si se pretende construir un Estado de derecho en el que exista un reconocimiento recíproco entre los conciudadanos, ocupen la posición social que ocupen y se respete un piso elemental de derechos básicos que constituya el suelo para la convivencia democrática. Es evidente que hasta los comportamientos egoístas o competitivos requieren un suelo cooperativo. Sólo el respeto y el cumplimiento de las reglas de juego posibilitan seguir compitiendo en el juego que sea. Toda sociedad tiene reglas constitutivas cuyo incumplimiento termina por trabar o paralizar la interacción social.

Otra forma de anomia instalada en nuestra sociedad es aquella resultante de las carencias en el desarrollo moral. Este tipo de anomia no consiste ya en una tendencia a la ilegalidad, ni en una conducta desviada en el sentido de una transgresión normativa para alcanzar un objetivo siguiendo un camino incorrecto o desviado. La anomia por carencias en el desarrollo moral implica una dificultad para la comprensión de las normas. En consecuencia, en esos casos no hay plena conciencia de la transgresión.

Las cuestiones enunciadas nos conducen a afirmar que el ejercicio de la ciudadanía y el respeto a los derechos humanos y, en consecuencia, la consideración por los otros, no conviene dejarlas a la espontaneidad. Es verdad que ese aprendizaje puede ser informal y realizarse de un modo asistemático mediante ensayo y eliminación de errores. Este camino no solamente es largo y costoso, sino que puede conducir a enormes frustraciones y al fracaso. Ese aprendizaje se puede lograr participando en actividades micropolíticas en instituciones educativas que pueden aprovecharse luego en organizaciones intermedias, hasta llegar a participar del modo que sea, de acuerdo con la propia vocación, en los asuntos públicos de mayor alcance. Pero para que esta participación no se convierta en la reproducción de prácticas indeseables se requiere apuntalar ese aprendizaje de un modo sistemático en el sistema educativo formal.

---

<sup>20</sup> Carlos Santiago Nino, jurista y filósofo del derecho autor de importantes aportes sobre derechos humanos y teoría constitucional expone su punto de vista al respecto en *Un país al margen de la ley*, Buenos Aires, Emecé, 1992. Afortunadamente, luego de estar agotado este libro imprescindible fue reeditado por editorial Ariel. En *Un país al margen de la ley*, Nino sostiene la tesis de que el subdesarrollo argentino se debe en buena medida a nuestra tendencia a la inobservancia de la ley. En “Las limitaciones de las teorías económicas de la corrupción”, *Revista Jurídica de Buenos Aires*, vol. I-II-III, Facultad de Derecho de la UBA, 1997, recogimos –entre otros– el enfoque de Nino, el cual podríamos decir que está hoy bastante extendido, al punto que el estudio mencionado en la nota anterior lo toma en buena medida como marco teórico.

### 3. Una propuesta sobre la educación en derechos humanos

Muchos aprendizajes se suelen producir a partir de una *praxis* que puede consolidarse como *prácticas sociales*, es decir, como comportamientos regulares arraigados culturalmente. En el ámbito de la educación formal, la formación de la ciudadanía con capacidades de *agencia* se puede estimular mediante la realización de actividades, de modo tal que la educación no se limite a contenidos conceptuales, sino que se estimulen aprendizajes vivenciales, tanto procedimentales –como el de la argumentación– como actitudinales –como la consideración del otro, la cooperación, la autonomía, la serenidad, la disposición crítica, etc.<sup>21</sup>

Los DDHH representan valores altamente consensuados. Y los valores tienen correlatos actitudinales. Si la verdad es un valor, las actitudes correspondientes son la veracidad, la búsqueda de la verdad, la honestidad intelectual. Tomando como ejemplo la veracidad, veremos que puede entrar en conflicto con otros valores –por ejemplo, la amistad– y debe evaluarse cómo se ordenan estos valores. Asimismo, en el momento de la fundamentación puede trabajarse con el modelo del imperativo categórico kantiano para ver en qué medida la universalización de la mendacidad (la actitud de mentir) conduce a la destrucción de la confianza elemental para que pueda existir la veracidad. Si todos mentimos, finalmente nadie creerá nada. Habrá que evaluar qué impacto tiene en la interacción social y en qué medida la publicidad, la transparencia y la veracidad son imprescindibles en un sistema auténticamente democrático.

El respeto y la consideración hacia el otro son también actitudes imprescindibles. Estas actitudes tienen que poder traducirse en capacidades procedimentales, por ejemplo, en competencias para el diálogo. La capacidad de escuchar es una actitud imprescindible para el diálogo y la discusión fructífera frente a conflictos. No es mismo la polémica retórica que el debate dialógico. No se trata de imponer el propio punto de vista, sino de reconocer la pluralidad en los límites de una eticidad mínima que nadie pueda dejar de reconocer y, en consecuencia, compartir e intentar respetar. Poder expresarse en forma clara es imprescindible para la dialogicidad.

---

<sup>21</sup> La propuesta de educación en derechos humanos que leyerá alguna vez en un trabajo de Xabier Etxeberría me resultó sumamente fecunda para tomarla como punto de partida para nuevas reflexiones y propuestas. Es cierto que el trabajo de Etxeberría –realizado en pleno debate de la reforma educativa española– no se ajusta plenamente a nuestra situación y es perfectible. Sin embargo, en la medida en que consiste en un programa a desarrollar, podemos afirmar que estamos en línea con ese programa, sumando a las dimensiones propuestas por Etxeberría (ambiental, histórica y de las actividades) algunos elementos de la psicología del desarrollo moral –que entendemos que constituyen su soporte. Asimismo, desplegamos la dimensión de la fundamentación como una instancia avanzada del programa con especificidad propia. Hecha esta aclaración, agregamos que nuestra propuesta y los contenidos de la misma corresponden a problemáticas socio-políticas de nuestra realidad. Para mayor información sobre la propuesta de Etxeberría puede verse Etxeberría, Xabier “Educación en valores y derechos humanos”, *Paideia* N° 9-10, Madrid, 1990.

Pero, ¿qué será más difícil: aprender a expresarse adecuadamente o aprender a escuchar?

En la formación en DDHH se requiere construir competencias lógicas para la argumentación y el diálogo, tanto más cuando se requerirá –como veremos luego– que en cada situación conflictiva se establezcan prioridades diferentes sobre los mismos derechos fundamentales.

Una primera cuestión a plantear, entonces, es que debemos distinguir entre la *enseñanza* de los derechos humanos como contenidos conceptuales de la *educación* en derechos humanos. Esto se puede indicar recurriendo a un caso –¿caricaturesco?– de doble discurso como el que se puede observar en la dramatización siguiente:

**Dramatización** (el profesor mira el listado y empieza a preguntar, para luego “gastar” a los estudiantes por no “saber” contenidos conceptuales muy específicos, es decir, por no haber adquirido un conocimiento superficial y memorista):

–“A ver Ud, Susana, ¿me puede decir que dice el artículo 5<sup>22</sup> de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer? ¡¿Cómo que no sabe?! ¿Será posible que estas chicas nunca entiendan nada? A ver, por favor, un chico me puede decir qué expresa el art. 13<sup>23</sup> del Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos Sociales y Culturales con respecto a la educación? A ver, Ud., Esteban...”

–“¿Cómo que no saben? ¿Para que vienen acá?, porque no los soportan en la casa? No quiero excusas. No entiendo cómo el Estado gasta dinero en inútiles como ustedes, que jamás van a entender nada de nada. ¡¡Por qué no se dedicarán a otra cosa!!” –expresa de manera airada.

Como puede verse, esta pequeña dramatización muestra que puede haber una total incoherencia entre qué se enseña y cómo se lo enseña. A ello nos vamos a referir cuando expresamos que debemos tener cuidado con la coherencia entre el plan de estudios o *currículum explícito* y qué actitudes se tienen, las cuales suelen formar parte de un *currículum oculto* que requiere ser tematizado y cuidado.

### **3.1. La educación en DDHH es algo muy diferente a la enseñanza de los DDHH: transversalidad, especificidad, currículum explícito y oculto**

- La educación se realiza a través de actividades.
- Debe ser una educación *transversal* para generar competencias a través de diferentes materias para:
  - que no haya incoherencias entre contenidos, objetivos y prácticas.
  - que se generen competencias desde edad temprana.

---

<sup>22</sup> Se refiere a la eliminación de prejuicios sobre la inferioridad de la mujer y a los estereotipos sobre los roles sociales.

<sup>23</sup> Se refiere al derecho a la educación en un contexto de respeto a la personalidad y dignidad humana.

En consecuencia, debe formar parte de los consensos que constituyen el proyecto educativo institucional (PEI) para que el currículum oculto acompañe al currículum explícito. Como veremos enseguida, se requiere comenzar desde edad temprana a trabajar en actitudes y procedimientos, por ejemplo, a través de juegos. Asimismo es fundamental acceder a competencias lógico-lingüísticas que incluyan capacidades para razonar y argumentar, pero también de un léxico ampliado. Si se tiene en cuenta que la constitución de la propia subjetividad es condición de posibilidad para la constitución de la objetividad y de las relaciones intersubjetivas lingüísticamente mediadas, las carencias lingüísticas empobrecen el mundo del sujeto y sus posibilidades de cognición y realización. Actualmente el lenguaje se está empobreciendo de un modo alarmante y obtura las posibilidades de comprensión de los sujetos. Si no se pueden percibir matices ni comprender normas elementales, es difícil pensar en el ejercicio de una ciudadanía responsable.

Por otro lado, si durante el cursado de algunas materias se ven sometidos a comportamientos incompatibles con la esa formación, los jóvenes muy probablemente serán refractarios a un discurso dual en el que los enunciados van en un sentido y las prácticas lo contradicen cotidianamente. Cualquier materia puede permitir la educación en derechos fundamentales o la obstaculización de la misma. Uno puede preguntarse en una disciplina formal como la Matemática qué posibilidades hay al respecto: como mínimo se espera que el docente no descalifique al estudiante con expresiones como “quien no tiene aptitudes “naturales” no puede aprender matemática”. La Geografía puede posibilitar comprender el pluralismo cultural como condición para aprender a respetar las diferencias. La Educación Física es fundamental para el aprendizaje de las reglas constitutivas de un juego: cualquier juego competitivo es siempre a la vez cooperativo. No se trata solamente de la cooperación entre los jugadores del mismo equipo, sino que también se coopera con los adversarios al cumplir con las reglas que definen el juego. En términos de John Searle, el *game* posibilita el *play*. De lo contrario, el propio juego sería imposible. Se puede aprender de qué manera las transgresiones van empobreciendo el juego hasta que pasado un límite es imposible jugar: “No juego más” indica la interrupción del juego antes de su fin. Cuando hace unos años se decía que las mujeres consideraban que el fútbol consistía en veintidós descerebrados corriendo detrás de una pelotita, en el relato se expresaba que, en la medida en que no tenían interés en ese juego y no conocían sus reglas, el juego no les resultaba significativo ni tampoco, por lo tanto, comprensible, del mismo modo que no comprendemos otros juegos. Más allá del chiste, las reglas sociales y las normas jurídicas y morales pueden resultar incomprensibles para quienes están fuera de juego. Pero queda claro que la práctica de un juego bajo reglas es muy diferente a conocer un reglamento.

## **Educación en Derechos Humanos ≠ Enseñanza de las declaraciones de DDHH**

(competencias y actitudes)

(meros contenidos conceptuales)

### **CURRÍCULUM EXPLÍCITO**

**Transversal** → - aprender competencias desde edad temprana

- desde juegos a discusión de dilemas
- en todas las materias (Ed.Física, Matemática...)
- ⇒ incorporar al PEI – consenso institucional

**Espacio curricular específico** (*Ciudadanía y DDHH*)

- Historia
- Realidad socio-ambiental
- Fundamentación
- Actividades (discusión de dilemas)

### **CURRÍCULUM OCULTO**

**Coherente** (supone un consenso institucional)

**Incoherente** (supone un doble discurso): contraproducente.

## **3.2. La psicología del desarrollo moral como soporte de la educación en DDHH**

La educación en DDHH tiene que comenzar desde la niñez porque la formación de actitudes y competencias suponen un desarrollo cognitivo, un desarrollo moral, competencias lingüísticas y un aprendizaje específico. Para ello se recurre a los juegos para el aprendizaje de las reglas constitutivas de la sociabilidad, la cooperación y la autolimitación en la competición. El juego es para el niño como el trabajo es para el hombre: ambos posibilitan la construcción de la cultura y la constitución de la propia subjetividad en interacción con los otros y con el medio. En etapas tempranas es necesario el juego reglado, luego hay que agregar otros recursos, por ejemplo, la estimulación del aprendizaje mediante el planteo de dilemas, como veremos luego.

La psicología del desarrollo moral fue comenzada por Jean Piaget y continuada por Kohlberg. Actualmente otros autores se ocuparon de la psicología del desa-



rollo moral, por ejemplo, Carole Gilligan presenta diferencias con respecto a Kohlberg a partir de las diferencias de género, particularmente en la etapa posconvencional.<sup>24</sup>

El desarrollo moral va desde una condición de *heteronomía* (obediencia a la autoridad) a la *autonomía* intelectual y moral (obedecer las reglas autoimpuestas). Los diferentes estadios indican la necesidad de una secuencialidad en el aprendizaje y un trabajo acorde con las competencias disponibles por los niños y jóvenes como punto de partida para su desarrollo.

Los diferentes estadios implican secuencialidad en el aprendizaje

Dogmatismo → Relativismo → Convencionalismo → Pluralismo → Principios

**Los estadios del desarrollo moral de Kohlberg, expuestos sucintamente, son:**

### **Prerreflexivos**

#### **Nivel preconvencional** (egocéntrico)

Estadio 1: se obedece porque una autoridad lo manda. *Miedo al castigo*.

Estadio 2: se actúa atendiendo sólo los *propios intereses* y se tienen en cuenta los intereses de otros sólo si esto significa un intercambio. *Relativismo*.

#### **Nivel convencional** (de reglas)

Estadio 3: Se es un@ “buen chic@”. Se actúa de tal o cual forma “porque está bien”. Se obra de acuerdo con las *expectativas* que las personas cercanas tienen de nosotros. Se respeta al otro desde el pensamiento concreto expresado por la “*regla de oro*” de ponerse en el lugar del otro (“No hagas a otro lo que no quieres que te hagan a ti mismo” que algunos estudiantes suelen confundir con “Haz a los otros lo que quieres que te hagan a vos mismo”, lo cual no es equivalente).

Estadio 4: orientado al mantenimiento de *la ley y el orden* social. El respeto de las reglas se vuelve más abstracto. Existe un fuerte respeto a la legalidad formal y el orden.

Se desarrolla el valor de la confianza para hacer posible la cooperación y previsible la interacción social (cumplimiento de las promesas o compromisos) .

### **Reflexivo**

#### **Nivel posconvencional** (de principios autónomos)

Estadio 5: El respeto a la ley se funda en el *contrato social*. Se accede al reconocimiento del pluralismo de opiniones y valores (diferente al relativismo, en

---

<sup>24</sup> Puede verse Piaget, Jean, *La nueva educación moral*, Losada, Buenos Aires, 1967; Kohlberg, L., *De lo que es a lo que debe ser*, Almagesto, Buenos Aires, 1998; Gilligan, Carole, *La moral y la teoría. Psicología del desarrollo femenino*, FCE, Buenos Aires, 1994; Paya, Montsé, “Discusión de dilemas”, en *Propuestas para el aula, Formación Ética y Ciudadana*, Ministerio de Educación de la Nación, 2000; Rubio Carracedo, José, “La psicología moral (de Piaget a Kohlberg)”, en Camps, Victoria (editora), *Historia de la ética 3, La ética contemporánea*, Crítica, Madrid, 1989.

tanto se apoya en el suelo de un mínimo normativo compartido). Se valora el consenso y la imparcialidad. Se comprende que la ley y la moral pueden estar en conflicto. **La ley se puede cambiar si es injusta** (ver luego el método de la posición original en la sección 3.4). Se limita la regla de la mayoría.

Estadio 6: se considera que las leyes son válidas si son coherentes con *principios de justicia* que protegen a todos los ciudadanos, construidos mediante un procedimiento imparcial. Si ello no ocurre se debe obrar según los propios principios de universalidad, igualdad de derechos y dignidad de las personas.

- ¿Qué pasa si los chicos no juegan?
- ¿Qué pasa si los adultos no realizan actividades productivas –en el sentido de más amplio de *póiesis*?

### 3.3. Los enfoques en el espacio curricular específico

Además de la formación transversal y desde edad temprana, se requiere disponer de un espacio curricular específico en el cual se tematizen específicamente las cuestiones relativas a los derechos humanos y a la ciudadanía, desde diferentes enfoques convergentes que atiendan a la historia de los derechos humanos, la realidad socio-ambiental, actividades de aprendizaje, incluida la fundamentación.

- **La historia de la conquista de los DDHH:** debe tematizarse enfatizando que éstos no fueron concesiones de los poderosos sino el producto de la lucha y la resistencia contra los abusos y la opresión. Hacer una mera cronología de algunos hitos es en consecuencia insuficiente. En una época se conquistó la libertad de expresión, en otras el derecho a una jornada laboral de ocho horas (quizás algunos la recuerden), en otras el derecho al voto universal. Ahora –cuando hay concentración económica y desempleo casi estructural– podría ser la reivindicación de un salario de ciudadanía y de los derechos económicos, sociales y culturales en general. La génesis de los derechos debería permitir tener en cuenta que la historia continúa y se requiere no solamente el reconocimiento de nuevos derechos, sino la realización de los reconocidos formalmente.

A modo de brevísimo ejemplo, podemos citar el fragmento de un comentario que realiza José Nun de las ya clásicas conferencias de Thomas Marshall sobre la ciudadanía, para ilustrar el “efecto paradójico del derecho” mencionado más arriba:

En el siglo XVIII, al erigir a la ley como principal ideología legitimante del orden establecido, los señores optaron por una institución dotada de una lógica especial, que era portadora de reglas particulares de equidad y universalidad y que, en última instancia, no podía quedar reservada para su uso exclusivo. Si, por una parte la ley servía para protegerlos del poder arbitrario del rey, por la otra, era susceptible de ser utilizada a la vez por los hombres comunes en su propia defensa, tal como ocurrió. Dicho de otro modo, el hecho de que las relaciones de clase fuesen mediadas por la ley generó efectos específicos y supuso que, al menos en parte, quienes mandaban también

tuvieran que subordinarse a ella, so pena de que esa mediación apareciese como un puro engaño.<sup>25</sup>

- **La realidad socio-ambiental:** el relevamiento de las carencias que hay en la realidad circundante. Se puede recurrir a la experiencia directa o información de diversos medios de comunicación. Si bien algunos estudiantes padecen las carencias, éstas mismas pueden estar naturalizadas, es decir, se asumen como si fueran naturales por el arraigo del discurso hegemónico en sus conciencias. En consecuencia, se requiere trabajar para desmontar ese discurso. Del otro lado, hay estudiantes que no tienen cabal conciencia de los padecimientos que sufren conciudadanos fuera de su círculo social y pueden realizar actividades que los acerquen, de manera de poder aproximarse no sólo de un modo cognitivo, sino también mediante un proceso empático. En algunos casos, se le propone a los estudiantes algunos trabajos de campo con entrevistas para conocer las condiciones de vida en inquilinatos, villas miseria, a cartoneros mientras realizan su tarea, etc. Estas experiencias permiten un reconocimiento del otro que disminuye esa alteridad.

- **Fundamentación:** desde nuestro punto de vista es necesario recurrir a la reflexión metalegal o ética, en tanto incluso cuando exista una inclusión en el derecho positivo (ej. en nuestra Constitución Nacional) de los DDHH, sean derechos civiles y políticos (DCyP) como derechos económicos, sociales culturales (DESC) pueden resultar insuficientes por aparecen conflictos normativos por falta de conexión de DCeyP y DESC, por ejemplo. Volveremos luego sobre esto.

- **Prácticas o actividades:** a través de ellas se aprende la consideración, el respeto, la comprensión, la autoestima, la autonomía intelectual y moral, la cooperación, la comunicación, la capacidad para la escucha, la capacidad para el diálogo, las competencias lógicas y argumentativas para la fundamentación y la crítica.

Si la educación se limita a la enseñanza de la historia, las declaraciones o modos de fundamentación –de los que el estudiante no se apropia– sin atender a las instancias de aprendizaje transversal desde edad temprana, es muy probable que a los adolescentes sean refractarios y miren con justificado escepticismo que se les enseñe un montón de derechos que no se cumplen, en un contexto de creciente desigualdad artificial e injusticia.

---

<sup>25</sup>Nun, José, *Democracia, ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, FCE, Buenos Aires, 2000, p. 57. En la nota correspondiente expresa Nun: “Cuando a fines del siglo XVIII y comienzos del XIX cambió en Inglaterra el equilibrio de fuerzas y se ingresó a una etapa de gran conflictividad social, los sectores dominantes oscilaron entre apelar a la fuerza o someterse a la ley. Como recuerda Thompson, si bien se dieron varios y sangrientos pasos en la primera dirección, finalmente prevalecieron 150 años de legalidad constitucional a favor de la segunda alternativa, que acabaría liquidando la propia hegemonía aristocrática. El contraste con la historia latinoamericana me exime de otros comentarios acerca de la enorme trascendencia que han tenido estas cuestiones.”

En consecuencia, hay que realizar un esfuerzo para evitar que la educación en DDHH sea mera instrucción intrascendente o, lo que sería peor, contraproducente.

Una posibilidad de actividad, luego de los aprendizajes anteriores, consiste en el trabajo con dilemas que estimulen la reflexión y el razonamiento moral. En estas actividades interesa más aprender a razonar y dialogar que las respuestas mismas, en tanto provisionarias (falibilismo). Estas actividades complementan las propuestas en el enfoque ambiental y preparan las competencias del estudiante para las actividades de fundamentación.

Los dilemas suponen la previa comprensión lógica de una alternativa incompatible ( $p \wedge q$ ) como diferente de una alternativa compatible ( $p \vee q$ ) que representa un pseudodilema. Distinguir un auténtico dilema de una pseudo alternativa es parte del aprendizaje. Los dilemas presentan un problema que requiere una decisión por una de las alternativas, pero frecuentemente se presentan trampas pseudodilemáticas. En estos casos se plantean como alternativas compatibles como si fueran incompatibles. Ejemplo: “O aumento los salarios o cierro la fábrica”.

En esta actividad se pone en juego el esclarecimiento de los propios valores, en el doble sentido de la *ética de la convicción* –basada en principios y valores– y su complementaria *ética de la responsabilidad* –que atiende a las consecuencias de nuestra acción. El esclarecimiento supone una doble crítica:<sup>26</sup>

a- Una crítica reflexiva o dialéctica o crítica de la ideología (vinculadas con los propios principios o a la “ética de la convicción”) supone comparar los propios valores (incluidas las priorizaciones de derechos) con valores de otros. Esta actividad posibilita un diálogo con enfoque alternativos y el esclarecimiento de los propios valores. Propia del diálogo intercultural, esta crítica se puede extender a las diferencias en la propia sociedad.

b- Una crítica empírica supone:

b.1- Evaluar la coherencia entre los diferentes valores que sostengo o su prioridad. No se trata meramente de la coherencia lógica, sino de la coherencia práctica. En qué medida los valores que sostengo se plasman en los comportamientos y prácticas. ¿Quiero realmente mejorar la educación y la salud públicas, en la medida en que trato de eludir el pago de impuestos y me opongo al pago de impuestos progresivos a la renta?

b.2- Evaluar las posibles consecuencias deseables o indeseables de mis acciones (vinculada a la ética de la responsabilidad). Esto vale para las acciones individuales, pero mucho más para las políticas e implementaciones de políticas, las cuales pueden adolecer del defecto de no prever consecuencias indeseables previsibles si se aplica una metodología interdisciplinaria y se realizan audiencias públicas.

---

<sup>26</sup>Esta doble crítica está tomada de Weber, Max, “Los juicios de valor en ciencia social”, incluido en *La acción social, ensayos metodológicos*, Barcelona, Península, 1984. En *La democracia atrapada. Una crítica del decisionismo*, dedicamos el capítulo VI a estas cuestiones.

b.3- Evaluar la factibilidad y sustentabilidad de lo que pretendemos. En la medida en que no se realice esta evaluación, se puede iniciar una acción irrealizable, la cual además puede ser contraproducente si no se midieron los medios para su realización. Luego hay que evaluar qué otros recursos se requieren para hacerlo sustentable en el tiempo.

Se puede trabajar con dos tipos de dilemas que evidencien conflictos valorativos:<sup>27</sup>

- **Dilemas hipotéticos:** ficciones que permiten tomar distancia y facilitan la actitud de imparcialidad.

- **Dilemas reales:** los casos reales involucran más en la discusión, pero la falta de distancia puede traducirse en falta de imparcialidad. De todos modos, un dilema real se puede convertir en hipotético.

Las respuestas se pueden dar desde:

- diferentes niveles del desarrollo moral (obediencia a la autoridad, interés particular, autonomía de la imparcialidad)
- pero también se puede acceder a diferentes perspectivas valorativas o disponerse de diferente información. Es conveniente a veces dosificar la información en el tratamiento del caso para ir elaborando las respuestas con mayor información. Los casos se pueden presentar de diferentes modos hasta incluso ser provocativos si es necesario para la motivación.

## Ejemplos:

### Dilema 1:

Una asistente social visita una vivienda precaria porque los chicos dejaron de ir a la escuela. Allí encuentra que los chicos están en un total estado de abandono y desnutrición. Los padres no permiten la atención de los chicos. ¿Qué se debe hacer?

### Dilema 2:

Un reportero gráfico está parado encima de una loma en Anillaco y ve que viene una Ferrari Testa Rosa a toda velocidad conducida por un individuo ex-patilludo. De pronto la Ferrari choca con un árbol y comienza a prenderse fuego. El fotógrafo tiene tiempo o bien para salvar al ocupante del auto o bien para tomar una foto que lo consagrará. ¿Qué dilema se le presenta al reportero gráfico?<sup>28</sup>

### Dilema 3, versión 1:

Algunos empleados tienen dificultades para ir al trabajo porque una manifestación corta las calles como medio para plantear sus reclamos. Los automovilistas

---

<sup>27</sup> Sobre este aspecto puede verse Payá, Montsé, “Discusión de dilemas”, en *Propuestas para el aula, Formación Ética y Ciudadana*, Ministerio de Educación de la Nación, Buenos Aires, 2000.

<sup>28</sup> Este dilema, expresado de otro modo, se lo escuché Lalo Mir, a quien le quedo agradecido.

tas y pasajeros del transporte público se quejan porque no pueden circular y llegan tarde al trabajo, perdiendo el cobro por presentismo. Algunos de estos últimos expresan que hay que aplicar el código penal a quienes cortan las calles porque lo que hacen es ilegal. ¿Cuál es el dilema que se presenta?

### **Dilema 3, versión 2:**

Supongamos que estamos en un país sudamericano en el cual se produjo un enorme aumento de las desigualdades a partir de un proceso económico que deja a cerca del 20% de la población por debajo de la línea de pobreza, dentro del 50% que pasa a estar por debajo de la línea de pobreza. Aquellos que fueron excluidos del sistema económico y no pueden acceder a bienes imprescindibles (alimentación, abrigo, educación) hicieron todos los reclamos mediante los canales institucionales, pero no se les dio respuesta. Fueron a los medios de comunicación para que los atiendan, pero no les dan espacio a sus reclamos. Finalmente, apelan a un recurso extremo para que los escuchen: toman el espacio público de manera pacífica para recuperar la libertad de expresión y reclamar por derechos elementales. ¿Se puede considerar que este modo de reclamar es razonable? ¿Qué derechos se encuentran en conflicto?

- Escribir respuestas, discutir, escuchar las diferentes posiciones.
- ¿Considera que los dilemas están bien planteados o realizaría un planteo alternativo? ¿Por qué?
- Se propone luego trabajar sobre:

a- Rawls, John “La justificación de la desobediencia civil” en *Justicia como equidad y otros ensayos*, Madrid, Tecnos, 1989.

- Vincule el texto de Rawls con los niveles del desarrollo moral de Kohlberg.
- ¿Qué elementos conceptuales proporciona el texto para analizar los casos planteados? ¿Considera que la justificación de formas de protesta o desobediencia civil planteadas por Rawls frente a situaciones de injusticia legal son adecuadas para aplicar a las protestas de los movimientos de trabajadores desocupados? Fundamente por qué.

b- Abramovich, Víctor y Courtis, Christian *Los derechos sociales como derechos exigibles*:

Establezca de que manera se oponen o conectan derechos fundamentales civiles (como el derecho a la propiedad o la libre circulación) y derechos económicos, sociales y culturales como el derecho a la alimentación, a la salud, al trabajo, a la educación.

Los 4 niveles de obligaciones del Estado con respecto a los DDHH valen tanto para los DCyP y y los DESC) Derechos involucrados: Derechos a la alimentación, derecho a peticionar, derecho a la libre expresión, derecho al tránsito.

- Respetar (negativa o pasiva): no intervención ni obstaculización.
- Proteger (positiva o activa): impedir que terceros intervengan, obstaculicen o abusen.
- Garantizar (activa): asegurar que el titular de un derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo.
- Promover (activa): desarrollar condiciones para que los titulares de derechos accedan a esos bienes.

¿Puede considerarse que el Estado es neutral si no interviene en una situación de enormes desigualdades y asimetrías entre diferentes sectores?

### **3.4. Sobre la fundamentación**

Como viéramos con anterioridad, Etxeberría toma como punto de partida a los valores reconocidos en las Declaraciones de Derechos Humanos, en tanto productos de un diálogo racional y un consenso por parte de los países signatarios. Sin embargo, no se nos puede pasar desapercibido que en muchos casos esas declaraciones son refrendadas para la vidriera por algunos países y, para otros, son expresiones programáticas de difícil cumplimiento.

Por su parte, Courtis y Abramovich, con el propósito de explorar estrategias para la exigibilidad de los DESC, parten del hecho de su positivación en nuestra Constitución Nacional y se desentienden de otros aspectos de su fundamentación. Sin embargo, los conflictos que se dan entre diferentes grupos de derechos requieren una tarea de continua reflexión crítica para una articulación equilibrada de los derechos fundamentales o para establecer una priorización en determinados contextos. Se trata de poder evaluar en qué casos la legalidad es injusta. No nos referimos a injusticias en un sistema institucional equitativo, sino que nos referimos a situaciones de injusticia arraigada y sistemática como la falta de libertad o desigualdades que impiden satisfacer las “necesidades absolutas” que hacen posible la subsistencia.

Cuando se expresa que “los derechos de unos terminan donde empiezan los de los demás”, no se expresa más que una abstracción inexistente en la complejidad de los entramados de derechos y obligaciones. No existen límites precisos e idénticos a través del tiempo. Hay que ver qué derechos están en juego en cada caso y de qué manera están lesionados. No hay más que pensar en que los valores de libertad e igualdad pueden ser reconocidos abstractamente, pero en los hechos cuando interactúan entre sí, se producen desequilibrios que conducen o bien a la pérdida de libertad o bien a la pérdida de equidad. Unos y otros derechos están en permanentes tensiones y conflictos que requieren una evaluación permanente para su articulación y priorización. Sobre los derechos pueden establecerse principios como el principio

jurídico “a favor del más débil” (*favor debilis*) que no termina de tener el reconocimiento debido.

Por ello, como veremos, las declaraciones de derechos humanos no reemplazan a la fundamentación reflexiva y crítica, sea porque requieren su perfeccionamiento o porque existen derechos en conflicto que requieren ser conectados de un modo satisfactorio. En términos de Ronald Dworkin o Robert Alexy, se presentan “casos difíciles” o situaciones dilemáticas que requieren una elucidación reflexiva. De lo contrario, suele incurrirse en soluciones ideológicas encubiertas. La reflexión sistemática y dialógica posibilita presentar argumentos con pretensiones de validez y, aunque finalmente no se llegue a una solución satisfactoria para todos, al menos tendrá carácter público la propuesta de articulación y priorización de derechos. Por ello no se puede renunciar a la fundamentación como una instancia necesaria para la elaboración de criterios y el posicionamiento críticos frente a conflictos indecibles desde el derecho positivo. Por supuesto, tampoco se puede renunciar a las instancias políticas de decisión democrática cuando no se puede llegar a una solución, pero cuando la mera aplicación de la regla de la mayoría sin fundamentos puede conducir a soluciones discrecionales y precarias.

No se trata de proponer una formación filosófica especializada sobre las convergentes corrientes de fundamentación y crítica. Pero la educación en derechos humanos puede avanzar un poco más y realizar experiencias de priorización de derecho en condiciones de imparcialidad.

Se puede tomar en cuenta la experiencia hipotética de un contrato social en una posición original, planteada por John Rawls como uno de los recursos metodológicos para la fundamentación de principios de justicia.<sup>29</sup> A partir de allí se puede realizar la experiencia con un grupo de jóvenes que tengan que elegir unos principios básicos en condiciones de incertidumbre que posibiliten una elección imparcial. Rawls parte del supuesto de que serán individuos egoístas formateados por nuestra civilización mercantil (*homo economicus*) y, en consecuencia, se suelen manejar con el criterio de maximizar sus beneficios. Pero el mérito del método rawlsiano es que permite derivar el “interés general” a partir de individuos que procuran su interés particular. A) Rawls propone lograr esa imparcialidad mediante un “velo de ignorancia” que consiste en suponer que cada uno de los contratantes desconoce su posición social, es decir, no sabe si está entre los más aventajados o entre los menos aventajados en una sociedad desigual. En esas condiciones de imparcialidad, se propone B) una *regla de elección* tomada de la Teoría de los juegos, para los juegos bajo incertidumbre, como el propuesto: la regla *maximin*. Si en general los individuos egoístas

---

<sup>29</sup> La fundamentación rawlsiana es mucho más compleja porque requiere un “equilibrio reflexivo” o búsqueda de ajustes recíprocos entre los juicios de la cultura pública y los principios en la posición original (Al respecto nos referimos en el capítulo 8 de *La democracia atrapada. Una crítica del decisionismo*). Sin embargo, tomar la posición original para una experiencia de aprendizaje no significa incurrir en ningún reduccionismo.



tienden a *maximizar sus beneficios*, en el contexto de la posición original bajo un “velo de ignorancia” –al no tener en cuenta su posición social– lo más plausible es que tenderán a *disminuir los perjuicios*. En ese contexto A y con esa regla B, deberán elegir C) los principios de justicia a la base del sistema institucional entre una lista de principios posibles. Para esta experiencia, puede proponerse que la elección se realice comparando los principios de justicia propuestos por Rawls con concepciones utilitaristas y egoístas. En el caso de estudiantes que finalizan la escuela media será difícil comparar la propuesta de Rawls con las concepciones utilitaristas, formuladas en términos económicos. En consecuencia, se propone comparar alguna formulación de los principios de justicia planteados por Rawls:

Todos los bienes sociales primarios –libertad, igualdad de oportunidades, renta, riqueza, y las bases de respeto mutuo–, han de ser distribuidos de un modo igual, a menos que una distribución desigual de uno o de todos estos bienes redunde en beneficio de los menos aventajados.<sup>30</sup>

con concepciones egoístas:

como la “dictadura unipersonal”: todos han de servir a mis intereses; privilegiado: todos han de actuar justamente, excepto yo, si así lo deseo; General: todos pueden promover sus intereses en la medida en que les plazca.<sup>31</sup>

Esta experiencia no es muy difícil de llevar al aula. En nuestro medio se realizó incluso en condiciones menos favorables que las de cursos formales.<sup>32</sup>

Cabe mencionar que estudios empíricos como los realizados por N. Fohlich y J. Oppenheimer para estudiar las visiones dominantes de justicia distributiva dan mayor asidero al método rawlsiano. Al respecto O'Donnell señala que “solicitaron a estudiantes de graduación de Canadá, Polonia y Estados Unidos que intentaran un acuerdo unánime acerca de qué sujetos no conocen de antemano qué posición les corresponderá ocupar (el “velo de ignorancia” de Rawls). Esto principios eran: 1. “Maximizar el ingreso mínimo o básico en la sociedad”; 2. “Maximizar el ingreso promedio” (el principio de “máxima utilidad promedio” de Harsanyi) ; 3. Maximizar el ingreso promedio sólo después de haber garantizado que la diferencia entre los individuos más pobres y los individuos más ricos...no supere una medida determinada”(el “principio de diferencia de Rawls); 4.”Maximizar el ingreso medio sólo después de haber garantizado para todos cierto mínimo especificado”, o 5. Cualquier otro principio que los sujetos quisieran formular. Los autores condujeron un total de 76 experimentos; un notable 78% de estos grupos estuvo de acuerdo con elegir el criterio 4 sin techo; es decir, en establecer un mínimo garantizado para todo el mundo y arriba de eso ninguna restricción acerca de la posibilidad de cada uno de elevarse por encima de él.”<sup>33</sup>

<sup>30</sup> *Teoría de la justicia*, p. 341.

<sup>31</sup> Puede verse Rawls, John, *Teoría de la justicia*, FCE, 1993, p. 150.

<sup>32</sup> En la *Experiencia* realizada por la Universidad de Buenos Aires, la cátedra de Martín Farrell lleva a cabo la experiencia.

## Una consideración final

No queremos terminar esta líneas sin citar un párrafo del imprescindible libro de José Nun, *Democracia, ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*:

Para percibir mejor lo que está ocurriendo ahora, es útil contrastarlo con lo sucedido en los comienzos de la civilización industrial. Entonces, la exclusión era definida sobre todo en clave política: una clase obrera que se incorporaba en grandes números al sistema productivo exigía que se le diesen los mismos derechos que a los demás. Su objetivo era entrar. Hoy, en cambio, la exclusión es definida en clave sobre todo socioeconómica y da testimonio de la crisis de la sociedad salarial de la posguerra: ciudadanos perfectamente normales e integrados corren a diario el riesgo de ser declarados inútiles o redundantes y de verse lanzados así a la precariedad y a la pobreza. Su objetivo es no salir.<sup>34</sup>

Esperemos que en estas pocas páginas haber podido argumentar que cada ciudadano debería tener autonomía como para evaluar en qué casos la legalidad es injusta y contar con de capacidades para poder ejercer sus derechos efectivamente disponibles para avanzar en la ampliación de otros derechos. Como quedó dicho, a nuestro juicio ese camino es posible en la medida en que se consolide mediante la formación ciudadana a través del ejercicio de los derechos civiles y políticos en el contexto de una recuperación de los derechos culturales. Si se avanza solamente en los derechos económicos y sociales, se corre el riesgo de volver a perderlos en cualquier momento. El propio Nun lo destaca cuando se refiere a la serie de conferencias sobre la ciudadanía que Thomas H. Marshall dictara en diferentes ocasiones. Marshall “criticaba –expresa Nun– las distorsiones que había experimentado el Estado de Bienestar a causa del ascenso de la sociedad de consumo, cuyo materialismo individualista erosiona continuamente la solidaridad.”<sup>35</sup>

En nuestro país muchos derechos fueron avasallados a sangre y fuego durante la dictadura sanguinaria del Proceso. Frente a ello la memoria es imprescindible. Pero la memoria debe extenderse a nuestras propias omisiones si no queremos ser autocomplacientes y pretendemos evitar nuevos despojos como los perpetrados luego en los '90. ¿Cuántos derechos se resignaron entonces por las propias omisiones en nuestras responsabilidades ciudadanas?

---

<sup>33</sup> O'Donnell, Guillermo, *Democracia...*, Homo Sapiens/PNUD, Rosario, 2003, p. 114. Cabe comentar que en lo sucesivos ajuste que tuvo la teoría de la justicia de Rawls, el punto 4 se ajusta a su postura cuando acepta un principio de precedencia y suscribe la idea de “ingresos básicos garantizados”, al respecto me refiero en *La democracia atrapada. Una crítica del decisionismo*, pp. 223-4.

<sup>34</sup> Nun, José, *Democracia...*, FCE, Buenos Aires, 2000, p. 119

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 61.

# DELITO AMATEUR, TRABAJO Y LEY<sup>1</sup>

*Gabriel Kessler*

## 1. Introducción

El aumento del crimen y del temor al crimen instaló a la inseguridad en el centro del espacio público argentino a mediados de los 90. El tema en los medios y la opinión pública se ha estructurado en torno a tres ejes. En primer lugar, la aparente aparición y rápida difusión de formas de delito novedosas y cambiantes. Primero fueron los robos en taxis, luego los secuestros *express*, más tarde hombres arañas entrando por la noche en los edificios y muchos otros más. Cada uno de ellos desencadenó un período de “pánico moral”<sup>2</sup>: amplia cobertura mediática, reacción de la población, opinión de especialistas y promesas de acción del poder público. En segundo lugar, del lado de las políticas de seguridad, un creciente consenso social en pos de políticas de “tolerancia cero” fue ganando a la población y a los políticos. Su contracara fue un creciente movimiento de ONGs denunciando la violación de derechos humanos, en concreto los abusos de una policía caracterizada por el “gatillo fácil”, en particular contra los jóvenes pobres. Éste es el tercer eje, puesto que si hubo un objeto de temor constante, ése fue la juventud, o, más específicamente, los jóvenes varones de sectores populares. Se ha instalado en la opinión pública la imagen de ladrones muy jóvenes, producto de la crisis económica y social, no adscriptos a los códigos de comportamiento delictivo de los antiguos profesionales, que no saben dosificar la violencia, actuando bajo el efecto de la droga. Su representación más acabada es la figura de “los pibes chorros”, acuñada recientemente, caracterizados por un *look* particular y hasta por un tipo de música (la cumbia villera) cuyas letras harían la apología de sus acciones.

En esta abundancia de discursos e imágenes en los medios, acciones colectivas ante el delito, endurecimiento de la legislación penal y demás, el gran ausente fue la investigación social. El delito ha sido un tema muy incómodo para las ciencias sociales locales. Durante los 90 se ha desarrollado un vasto campo de estudios sobre la cuestión social, pero sin incluir al crimen. El temor a contribuir a reforzar los prejuicios que asocian pobreza, juventud y delito, así como la convicción de que las causas del crimen estaban en la cada vez más degradada situación socioeconómica, entre otros factores, han obstaculizado la emergencia de la sociología del crimen en el

---

<sup>1</sup> En este artículo se presentan algunas ideas extraídas de mi libro *Sociología del delito amateur*, Paidós, Buenos Aires, 2004.

<sup>2</sup> Cohen, S., *Folk Devils and Moral Panics: The Creation of the Mods and Rockers*, MacGibbon and Kee, Londres, 1972.

mundo académico. Por su parte, los gestores de políticas tampoco se interesaron en estudiar el fenómeno. Urgidos por una opinión pública que pedía “soluciones y no diagnósticos”, adscribieron en su mayor parte a las teorías de la disuasión. Dieron entonces por sentado sus presuposiciones implícitas sobre las características del delincuente. Fue en este contexto, a fines de los 90, que comencé a investigar sobre jóvenes que habían cometido delitos contra la propiedad con violencia con el objetivo de contribuir a la construcción de un campo de estudio. Los hallazgos principales de la investigación están en mi libro *Sociología del delito amateur*<sup>3</sup>. Allí se muestra la emergencia de un segmento de población que alterna entre acciones legales e ilegales para sobrevivir y establece en consecuencia una particular relación con la ley. Este artículo plantea las características principales del “delito amateur”. Luego de presentar datos estadísticos, se analiza la relación entre delito y trabajo, las racionalidades que subyacen a sus acciones, el lugar imaginario de la ley, el tipo de relación entre pares y con la policía y, finalmente (dada su relación directa con la problemática de los derechos humanos), la situación de los jóvenes en el sistema judicial.

## 2. Datos sobre violencia juvenil

La cantidad de delitos se duplicó a lo largo de la década de 1990, pasando de 560.240 en 1990 a 1.062.241 en 1999. Medidas en tasas de delito<sup>4</sup>, para todo el país, el aumento fue de 1.722 hechos cada 100.000 habitantes en 1990 a 2.904 en 1999, mientras que para Buenos Aires fue de 2.046 en 1990 a 6.301 en 1999. Más del 70 por ciento son delitos contra la propiedad. ¿Qué ha sucedido con los homicidios? Si bien las tasas de homicidios son significativamente más bajas que en otros países de la región, ha habido un incremento en las últimas dos décadas. Entre las décadas del 80 y del 90 la tasa se incrementa de 3,9 a 4,8 sobre 100.000 habitantes, mientras que en el año 2000 la tasa de homicidio era mayor en Argentina (7,2) que en Estados Unidos (5,5), lo que era el caso inverso en 1990 (7,5 y 9,2 respectivamente). Se produce un cambio cualitativo en el tipo de homicidio, disminuyen los de tipo pasional (realizados por un conocido y sin motivos de dolo) y aumentan las muertes al cometerse un delito contra la propiedad.

Las encuestas de victimización en la Ciudad de Buenos Aires señalan que entre 1997 y 2000 alrededor del 50% de los agresores en robos con violencia tenían entre 18 y 25 años y que el grupo de 15 a 17 era responsables del 10%, según la percepción de las víctimas. También ha aumentado el número de jóvenes en el sistema judicial y penal. El 20% de las sentencias pronunciadas en el año 2000 recayó en

---

<sup>3</sup> El trabajo de campo fue realizado en distintas etapas entre septiembre de 1999 y marzo de 2002 en la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires. Se realizaron aproximadamente un centenar de entrevistas con 70 jóvenes (60 varones y 10 mujeres) en Buenos Aires menores de 25 años que habían protagonizado delitos contra la propiedad con violencia.

<sup>4</sup> Expresadas como cantidad de hechos delictivos registrados por cada 100.000 habitantes.

la franja de edad de 18 a 20 años.<sup>5</sup> Como es lógico, esto influye luego en la composición de la población carcelaria: el sistema penal ha conocido un proceso de disminución de la edad de la población encarcelada, que pasa de 31 años en 1984 a 21 en 1994.<sup>6</sup> (Citara, 1995). Una amplia proporción carece de antecedentes previos. Con una óptica más amplia sobre la violencia, Pablo Bonaldi señala que todas las causas de “muertes violentas” (accidentes, suicidios, homicidios) se incrementan en los años 90 entre los jóvenes varones, mientras que las cifras se mantienen estables en el resto de la población.<sup>7</sup>

El supuesto descenso de la edad de los victimarios es motivo de debate: para algunos es el resultado de la mayor proporción de jóvenes que delinquen, mientras que otras voces argumentan que es resultado de un mayor encarnizamiento del poder judicial y policial contra la juventud de sectores populares. El debate local está fuertemente ideologizado, casi no ha tomado en cuenta los hallazgos de la sociología del crimen en otros países. En efecto, como lo muestran los estudios en Estados Unidos<sup>8</sup> e Inglaterra<sup>9</sup>, los delitos contra la propiedad son mayoritariamente protagonizados por jóvenes. Asimismo, la gran mayoría de dichos jóvenes años más tarde desistirá: sólo una muy pequeña parte de los que realizaron tales hechos continuarán una trayectoria delictiva en la adultez. Por ende, es esperable que en un período de aumento del número de delitos también se registren en valores absolutos más jóvenes implicados sin que esto implique sostener un incremento de la “desviación juvenil”.

En síntesis, el panorama cuantitativo muestra que algo sucede con la población juvenil en las tasas de delito, en la población carcelaria, en el sistema judicial y en la relación con la policía. Al mismo tiempo, otros datos muestran una población en la que trabajo y delito, escuela y delito, tradicionalmente pensadas como excluyentes, ya no lo son. En efecto, datos de 1999 señalan que el 58% de menores imputados por delitos contra la propiedad declaran concurrir a la escuela. Este desdibujamiento de fronteras entre esferas de acción se trata en las siguientes secciones.

---

<sup>5</sup> Guemureman, S., “La contracara de la violencia adolescente-juvenil: la violencia pública institucional de la agencia de control social judicial”, en Gayol, S. y Kessler, G., *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, UNGS-Manantial, Buenos Aires, 2002.

<sup>6</sup> Citara, R., “El Plan penitenciario bonaerense”, en *Revista del Servicio Penitenciario Bonaerense* N° 8, Buenos Aires, 1995, pp. 56-69.

<sup>7</sup> Bonaldi, P., “Evolución de las muertes violentas en la Argentina, 1980-1999”, en Gayol, S. y Kessler, G., *op. cit.*

<sup>8</sup> Sampson, R. J. y Laub, J. H., *Crime in the Making. Pathways and turning points through life*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1993.

<sup>9</sup> Farrington, D. P., “Explaining the beginning, progress and ending of antisocial behaviour from birth to adulthood”, en McCord, J. (ed.), *Facts, frameworks and forecasts: Advanced in criminological theory*, Vol. 3, New Brunswick, N. J., 1992.

### 3. Delito, trabajo y provisión

Una característica de la población estudiada es el desdibujamiento de fronteras entre trabajo y delito. Esto se enmarca en una controversia sobre la relación entre delito y desempleo en una década en la que ambos han aumentado en forma paralela. En la Argentina ciertos estudios dan cuenta de una correlación entre estas dos variables.<sup>10</sup> Otros adjudican un peso más determinante al aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso.<sup>11</sup> Así, según estos últimos, un incremento del 10% en la desigualdad del ingreso aumentaría un 3% la tasa de criminalidad.

La interpretación económica del delito adolece de dos falencias. Una consiste en dos errores metodológicos clásicos: por un lado, confundir correlación con causalidad, y por otro, la “falacia ecológica”, es decir, la extrapolación de relaciones válidas en un nivel macro para utilizarlas como explicación de hechos individuales. Más concretamente, presuponer que una eventual correlación entre desempleo y delito en un período dado signifique necesariamente que sean los mismos desempleados los que delinquen. La segunda falacia consiste en no diferenciar las características del desempleo en la Argentina de otros países. La situación local más frecuente no es el desempleo de larga duración<sup>12</sup>, como en el caso europeo, sino la inestabilidad laboral. La mayor parte de los puestos de trabajo creados en los 90, en efecto, corresponden a posiciones precarias, con bajas remuneraciones, sin cobertura social ni seguro de desempleo. Consecuentemente, su volatilidad es muy alta, implicando una elevada inestabilidad de los ingresos. A estos puestos acceden, sobre todo, aquellos con menor nivel educativo y calificación, en particular jóvenes. Del lado de la sociedad se van entonces configurando trayectorias laborales inestables: una alta rotación entre puestos distintos, todos ellos precarios, de corta duración, poco calificados, intercalados por períodos de desempleo, subempleo y aún de salida del mundo laboral como producto del desaliento de encontrar trabajo. La inestabilidad laboral tiene consecuencias específicas, que se diferencian del desempleo.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Navarro, I., “En Argentina el crimen paga”, en *Novedades Económicas*, abril de 1997, pp. 17-28.

<sup>11</sup> Pompei, E., “Las consecuencias sociales de la distribución”, en *Enoikos*, abril de 1999, pp. 69-79; Cerro, A., y Meloni, O., *Análisis económico de las políticas de prevención y represión del delito en la Argentina*, EUDECOR, Córdoba, 1999.

<sup>12</sup> En el caso europeo se considera desempleo de larga duración a partir de 12 meses. En el caso argentino, a partir de 6 meses.

<sup>13</sup> Como ejemplo de las consecuencias específicas de la inestabilidad en una investigación en la que se comparaban datos sobre adolescentes en edad escolar pertenecientes a hogares de ingresos medios cuyo padre tenían una ocupación inestable y aquellos viviendo en hogares de ingresos bajos pero estables, la tasa de deserción del secundario era mayor entre los jóvenes del primer grupo que del segundo. Esto se debe a que la inestabilidad laboral de los padres llevaba a que los adolescentes debieran salir a buscar alguna ocupación, abandonando la escuela. (Beccaria, L. y Kessler, G., “Heterogeneidad social y fuentes de desventajas: el caso argentino”, trabajo presentado al IV Encuentro de la Red de Economía Social, Lima, 1999.)

La mayoría de nuestros jóvenes habían trabajado alguna vez, ya fuera antes o durante la realización de actividades ilegales. No se trata entonces de una población dedicada al delito a tiempo completo, sino que combinaban –simultánea o consecutivamente– actividades ilegales con otras legales. Fueron cadetes, repartidores, trabajadores de limpieza y mantenimiento, empleados de pequeños comercios, fleteros, cuidadoras de niños, lavador de autos, entre otras ocupaciones corrientes en jóvenes de bajas calificaciones. En los casos para los que fue posible comparar las tres últimas ocupaciones, los ingresos promedio de las primeras fueron de 400 pesos, 305 de las segundas y 299 de las terceras. También la duración de las ocupaciones fue disminuyendo: en las primeras el promedio fue de 20 meses, mientras que en las segundas y terceras descendió a 10 meses.

Ahora bien, ¿cuál es la relación entre la inestabilidad y el delito? Ante todo, se trata de un problema que tiene más de una década: es una segunda generación con inserción inestable. Sus padres, en general jóvenes, han ingresado al mercado de trabajo a mediados de los años 80, presentando biografías laborales signadas por la inestabilidad. La inestabilidad laboral se naturaliza a medida que la imagen del trabajo como situación estable va desdibujándose de la experiencia transmitida por los padres y otros adultos de su entorno. Los jóvenes ven frente a ellos un horizonte de precariedad duradera en el que es imposible vislumbrar algún atisbo de “carrera laboral”. Si la inestabilidad laboral dificulta imaginar alguna movilidad ascendente futura, en el presente lleva a que el trabajo se transforme en un recurso de obtención de ingresos entre otros: el pedido en la vía pública, el “apriete”, el “peaje” (obstruir el paso de una calle del barrio y exigir dinero a los transeúntes) y el robo, pudiendo recurrir a unos o a otros según la oportunidad y el momento. Nuestros entrevistados combinan de diferentes formas trabajo, robo y otras acciones. Algunos alternan entre puestos precarios y, cuando éstos escasean, perpetran acciones delictivas para más tarde volver a trabajar. Otros mantienen una tarea principal –en algunos casos el robo, en otros el trabajo– y realizan la actividad complementaria para completar sus ingresos. En ciertos casos, salen a robar los fines de semana con los mismos compañeros del trabajo.

¿Cómo pensar este pasaje del trabajo a su combinación con otras actividades? Lo llamo el pasaje de una lógica del trabajador a una lógica de proveedor. La diferencia se ubica en la fuente de legitimidad de los recursos obtenidos. En la lógica del trabajador, ésta reside en el *origen* del dinero: fruto del trabajo honesto en una ocupación respetable y reconocida socialmente. En la lógica de la provisión, en cambio, la legitimidad ya no se encuentra en el *origen* del dinero, sino en su *utilización* para satisfacer necesidades. O sea, cualquier recurso provisto es legítimo si permite cubrir una necesidad, no importa el medio utilizado. Las necesidades no se restringen a aquellas consideradas básicas (por ejemplo, la comida), sino que incluyen todas así definidas por los mismos individuos: necesidad puede ser ayudar a la madre, pagar un impuesto, pero también, comprarse ropa, cerveza, marihuana, festejarle un cumpleaños a un amigo y hasta realizar un viaje para conocer las Cataratas del

Iguazú. Cuando combinan trabajo y robo tienden a establecer el régimen de las “dos platas”: el dinero difícil, que se gana difícilmente, en el trabajo, y que costea rubros importantes (ayuda en la casa, transporte, etc.), y la “plata fácil”, que se obtiene más fácilmente en un delito y de la misma manera se gasta: en salidas, cerveza, zapatillas de marca, regalos, entre otras.

El dinero no es para ellos un valor de cambio neutro. El régimen de las dos platas es un indicador de que el desdibujamiento de las fronteras no es una homologación de todas las acciones sino que perduran ciertos marcadores, en este caso la existencia de dos circuitos de “origen del dinero – tipo de gasto”, que actúa señalando una diferencia entre actividades legales e ilegales. Hay también una diferencia valorativa: el trabajo aparece en el discurso normativo como “mejor” que el robo; no hay una construcción subcultural en el sentido de una adopción de valores del grupo diametralmente opuestos a los de corte más general: no se privilegia el robo ni se rechaza el trabajo. Pero ciertamente establecen una relación sólo instrumental con el trabajo. Y no se trata sólo de la inestabilidad de los ingresos, sino de que cuando se ahonda en sus experiencias laborales, es evidente que éstas no podrían haber generado el tipo de socialización históricamente asociada al trabajo. En efecto, se trata de pasajes cortos por ocupaciones diversas, que no los califican en un oficio o actividad determinada. La inestabilidad dificulta la construcción de una identidad laboral de algún tipo: de oficio, sindical o aun de pertenencia a una empresa. También obstaculiza la generación de lazos con los compañeros; es poco probable la conformación de vínculos duraderos en grupos laborales en los que todos son inestables.

En resumen, todos los aspectos calificantes y socializantes del mundo laboral están restringidos por la calidad de los empleos a los que acceden. Desprovisto de sus atributos tradicionales, el trabajo se reviste de un sentido meramente instrumental, acercándose a las restantes formas de provisión. En esa mutación, la ley como frontera entre los tipos de acto a realizar se desdibuja, constituyendo sin duda una de las consecuencias más crudas del eclipsamiento del trabajo como experiencia central en la construcción identitaria.

#### **4. Desdibujamiento de la ley**

Las transformaciones en la experiencia laboral afectan otras esferas. Algo sorprendente en todo el trabajo de campo fue la dificultad que tenían para percibir la existencia de la ley, entendida como una terceridad que legítimamente podía intervenir en los conflictos privados. Es así que no comprendían por qué razón si robaban y, cercados por la policía, devolvían el botín a la víctima y hasta le pedían perdón, igualmente eran detenidos. Menos ocultaban su indignación cuando contaban que un vecino los había denunciado por robar en otro barrio: *“no entiendo... ¿y él por qué se mete, si yo a él no lo robé...?”*

Tal dilución de toda instancia facultada para intervenir en los conflictos privados llegaba al punto de obviar cualquier referencia al Estado como responsable de



sus suertes. Cuando al término de una descripción de sus padecimientos económicos se les preguntaba qué rol cabría al Estado en su resolución, a menudo la pregunta ni siquiera era comprendida: “¿...el estado de qué?” preguntaban un tanto perplejos.

¿Qué llevó al desdibujamiento de la ley? Por supuesto que lo primero que surge es una historia nacional donde sobran los ejemplos de una sociedad —y, sobre todo, de sus grupos más poderosos— actuando contra la ley. En la experiencia cotidiana de estos jóvenes ninguna institución aparece como representante de la ley y, menos que menos, la policía. Para ellos se trata de otra banda, potentemente armada y preparada, a la que se teme mucho más por la posibilidad de morir o de ser lastimado al caer entre sus manos que por la certeza de que los conduzca ante la ley.

Pero, volviendo al tema del trabajo, también su precarización influye en el desdibujamiento de la ley. En el pasado reciente, el trabajo era un terreno de experiencia de derechos sociales y laborales.<sup>14</sup> Parte de la formación en el trabajo consistía en ir conociendo y apelando a leyes que regulaban la relación con los patrones, ya sea limitando la explotación, mediando los conflictos o en la puja distributiva por beneficios. La ley estaba también presente regulando las compensaciones ante la adversidad, en un accidente o una enfermedad. Nada de esto se insinúa siquiera en los relatos de nuestros entrevistados. Ni en su propia experiencia ni en la de sus padres la ley y el derecho están presentes en el trabajo. Se refieren a ocupaciones de las que los echaron sin siquiera pagarles los días trabajados, sin que supieran bien por qué los despedían. Relatan arreglos de palabra para trabajar en los que ninguna regla fue explicitada, ni siquiera la paga. Algunos sufrieron accidentes trabajando y fueron enviados a sus casas, heridos, en el momento mismo, sin siquiera recibir atención médica. Es decir, el mundo del trabajo desaparece como un espacio de experiencia de la ley: el trabajo parece ser una esfera regida por la sola voluntad del empleador, sin ninguna vinculación con la ley.

Ahora bien, el desdibujamiento de ley no implica la desaparición de juicios morales sobre las propias acciones. Un caso paradigmático es el de un joven que cuenta indignado una ocasión en la que fue a robar a una casa. Coloca el caño del revólver en la cabeza de los hijos del dueño y el hombre niega tener dinero. Recién cuando pone el arma en su cabeza la víctima saca el botín escondido. Nuestro entrevistado no puede ocultar su ira mientras relata el hecho “*¿Qué clase de padre es, le importa más su vida que la de sus hijos! ¡Debería haberlo matado!*” Y antes de irse, le clava su cuchillo en el muslo “*para que aprenda*”. Su indignación y la aparente legitimidad del juicio es incomprensible sin pensar en esa ausencia de una idea mayor de legalidad que, justamente, enmarque la acción en tanto delito y, por ende, invalide el juicio moral personal.

La lógica de la provisión también cuestiona los fundamentos teóricos de las políticas criminales actuales. En su casi totalidad, ellas son tributarias de la “teoría de

---

<sup>14</sup> Jelin, E. (ed.), *Vida cotidiana y control institucional en la Argentina de los 90*, GEL, Buenos Aires, 1996.

la disuasión”. En base a los trabajos de G. Becker, que consideran al delito como una actividad económica<sup>15</sup>, se propone un aumento de las penas y de la probabilidad de ser aprehendido como principal factor disuasivo en el cálculo previo al accionar. Esta teoría presupone que estamos frente a actores racionales, un *homo economicus* que se maneja con cálculos de costo-beneficio antes de emprender cada una de sus acciones. Sin embargo, esto debe ser discutido, y nuestra investigación nos permite hacerlo. En un extremo, juicios del tipo “estábamos ahí y vimos pasar una vieja y nos mandamos” pueden hacer pensar en la preeminencia de acciones repentistas. Ahondando en la descripción de las acciones, se detecta alguna evaluación de riesgo, pero en general muy acotadas. En efecto, el mismo testimonio citado –“...vimos pasar una vieja...”– permite advertir atisbos de evaluación previa, pues se ha elegido a “una vieja”, la imagen por antonomasia de la víctima fácil que no puede oponer resistencia. Es decir, el tipo de cálculo que los jóvenes delincuentes *amateur* parecen desplegar en las acciones es particularmente limitada, porque son acciones rápidas, la víctima se elige al tanteo, sin mucha premeditación. En muchos casos, salen y cometen un número importante de acciones, con poco cuidado al elegir a una víctima que los proveerá de un escaso botín. Se trata entonces de detectar en qué secuencias de acción hay cálculos de costo-beneficio (o cálculo racional) y cuándo se observan otras racionalidades.

Un obstáculo central para la realización de un cálculo racional es la limitación del horizonte temporal imaginario. Para poder sopesar de antemano las consecuencias de las eventuales acciones se requiere vislumbrar un tiempo más allá de la acción misma cuyo costo-beneficio se está evaluando; en este caso, un futuro en el cual se padecerán los resultados de haber optado por el delito. Cuando nuestros entrevistados narran los diferentes sucesos, describen escenas cortas, fragmentadas, con objetivos específicos: “necesitaba plata, salí a buscar”; “conseguí un trabajo, necesitaba plata para viajar, salí a robar para el colectivo”. Cada escena es auto-referente, tiene un principio y un fin y las decisiones que se toman no parecen realizar una evaluación más allá de los límites y objetivos de la situación. Falta en sus narraciones un hilo conductor entre las distintas acciones, presentes y futuras que vayan esbozando un campo imaginario futuro en el cual la amenaza del peso de la ley –que en el momento de la decisión de robar sólo puede ser imaginaria– disuada a seguir un curso de acción.

La lógica de la provisión se articula con otra que es una suerte de código informal de procedimientos para estas escenas cortas: el “ventajeo”. Se puede definir del siguiente modo: en toda interacción en la que medie un conflicto de intereses con el otro, se debe “ventajear” al competidor, es decir obtener lo deseado apelando a cualquier medio al alcance. No hay un único curso de acción, sino que la elección

---

<sup>15</sup> Becker, G., “Crime and Punishment: An Economic Approach”, en *Journal of Political Economy*, Vol. 4, N° 76, 1968, pp. 169-217.

depende del desarrollo de la interacción. Así, un pedido de dinero en la calle sin éxito, puede transformarse en un “apriete” y, si este también fracasa, terminar en un robo.

Ventajear es una cualidad de la acción: tener buenos reflejos para hacer el movimiento necesario antes que el rival, anticipándose sobre la jugada del otro, como en las películas de *cow boys*, en las que sobrevive el primero que desenfunda su revólver y dispara. El ventajeo ayuda a comprender el aumento de los homicidios ante pequeños crímenes, cuando la víctima hizo un gesto que al agresor le pudo parecer amenazante. Es que el ventajeo autoriza a actuar ante el mínimo movimiento que hiciera sospechar que la víctima pudiera tener un arma. Lo que nos interesa señalar es que en la lógica del ventajeo, en su focalización en los objetivos de cada escena “corta”, parece tener poca posibilidad de desplegarse un horizonte temporal más allá de la acción en la que un pensamiento estratégico, en tanto parte de un cálculo de riesgos y de perjuicios ulteriores de la acción, pueda ser pensable, como es el lugar que la teoría de la disuasión adjudica a la ley. Finalmente, el ventajeo es una lógica que privilegia exclusivamente los fines, a los que en última instancia no debe subordinarse ningún medio ni ninguna ley.

## 5. Lógica de provisión y grupos de pares

La primacía de la lógica de provisión contribuye a configurar las relaciones en el grupo de pares, diferente a los *findings* de la literatura en Estados Unidos, Francia y otros países latinoamericanos. En primer lugar, para la mayoría, el robo raramente es una actividad que se lleva a cabo en solitario, pero hay una división en las formas de sociabilidad entre lo que llamo “proveedores” y los que llamo “barderos”. Para los primeros, el delito tiene un objetivo exclusivamente instrumental y establecen relaciones para este fin, sin llegar a compartir otras actividades. Para los segundos, el delito es parte de actividades grupales caracterizadas por el “bardo”. Ésta es una disrupción de las reglas de convivencia comunitaria, tanto de tipo delictivo como no delictivo. Por ejemplo, poner música fuerte a la hora de la siesta, sentarse en una esquina y molestar (“bardear”) a los vecinos que pasan, es una forma de “bardo”; robar en grupo es otra. A diferencia de los proveedores, que suponen relaciones establecidas casi exclusivamente entre hombres, los grupos de barderos pueden ser mixtos. En los barderos es difícil señalar una motivación individual. El robo es parte de una actividad grupal y son tan importantes los objetivos instrumentales como los expresivos. Deciden y realizan sus acciones en grupo y, sobre todo, el botín se utiliza colectivamente en salidas, comida, bebidas o drogas.

Más allá de las diferencias, existen dos rasgos compartidos por proveedores y barderos. No son *pandillas*, como aparece en los estudios norteamericanos o en las *maras* centroamericanas. Ninguno de los rasgos típicos de las *gangs* —una fuerte cohesión identitaria, anclaje territorial, liderazgos fuertes, jerarquías, ritos de iniciación y pasaje— surgen como característicos de los grupos conformados por los jóvenes entrevistados en este estudio. Más aún, si adoptamos la “definición minimalista”

de F. Dubet (1991), esto es, que existe una banda cuando los actores del grupo se definen como pertenecientes a ella<sup>16</sup>, no habría en nuestro universo ninguna banda constituida. En segundo lugar, la realización de actividades delictivas en común no conduce a la conformación de un colectivo cerrado, con criterios de exclusión del grupo. Los jóvenes participan simultáneamente de círculos diversos, alternando entre grupos que desarrollan actividades diferentes (ilegales o no), y, dentro de un mismo círculo de amigos hay quienes participan de acciones delictivas y otros que no.

La lógica de la provisión está presente en un círculo social más allá de quienes roban. Encontramos que parte de sus relaciones no hacen una apología del delito, sino que suspenden el juicio normativo sobre las infracciones de sus amigos, sin que tampoco esto sea una motivación para la acción. Ahora bien, si el robo no es un criterio de separación fuerte, el consumo sistemático (y la venta) de drogas sí lo es. La lógica de la provisión puede justificar el robo pero no el consumo de drogas. Asimismo, los requerimientos de cada una de las acciones configura la trama relacional. El consumo regular de drogas exige conseguir dinero, ir a comprar, normas de distribución y otras prácticas que reclaman una organización más aceptada –y por lo tanto un grupo más “cerrado”– que la de robos de poca planificación y magnitud.

Dos son las consecuencias de la extensión de la lógica de la provisión. Una, sin duda negativa, es la debilidad del control social informal local para disuadir a quienes participan de ella de romper la ley. Otra, positiva, es que disminuyen la probabilidad de que se creen subculturas cerradas, al no haber entre sus pares los “emprendedores morales” que H. Becker consideraba imprescindibles para desencadenar los procesos de etiquetamiento.<sup>17</sup> Así, eventuales programas de “reintegración social” no se enfrentaría a una fuerte estigmatización y discriminación social de la comunidad contra los jóvenes en conflicto con la ley.

## 6. La relación con la policía

La violencia de la policía contra la juventud es un tema de preocupación nacional. En las últimas dos décadas ha habido muchos casos famosos de jóvenes asesinados en comisarías. Casi diariamente jóvenes de sectores populares caen víctimas del llamado “gatillo fácil” de la policía en la Provincia de Buenos Aires. La tortura y apremios ilegales por parte de la policía son un hecho cotidiano. En el año 2002, por ejemplo, hubo 1150 denuncias de menores torturados y apremios en la Provincia de Buenos Aires.<sup>18</sup>

Para los jóvenes de nuestra investigación, el vínculo con la policía está signado por una convicción inicial: la policía tiene poco que ver con la ley, es una banda más,

---

<sup>16</sup>Dubet, F., “Les bandes, de quoi parle-t-on?”, en *L'Actualité des bandes*, CRIV, Vaucresson, 1991.

<sup>17</sup>Becker, H. S., *Outsiders. Studies in the Sociology of Deviance*, The Free Press, Nueva York, 1963.

<sup>18</sup>Subsecretaría del Patronato de Menores de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

mejor armada y más potente. A lo sumo, aparece como socia y protectora de la “alta delincuencia”, de la que nuestros entrevistados no forman parte. Pero esta distancia entre ellos y la policía como entidad colectiva tiene como contraparte relaciones individuales, a veces estrechas. Los policías no son un sujeto desconocido: son vecinos, provienen del mismo barrio, a veces hasta parientes. De hecho, algunos entrevistados muy jóvenes afirmaban que en el futuro dejarían de robar y querrían trabajar de policías, percibiendo que sus competencias y formas de accionar eran bastante similares.

Los relatos de los ladrones más veteranos presentan una relación distinta. Ellos describen un equilibrio, sin duda idealizado, entre la policía, los vecinos y los ladrones. Un ladrón no robaba en su barrio. Esto mantenía tranquila a la policía del lugar dado que no se cometían crímenes en su territorio y recibían alguna parte del botín para dejarlos tranquilos. Al mismo tiempo, los profesionales disciplinaban o cooptaban a los “amateurs”, que, de este modo, tampoco molestaban ni realizaban delitos en el barrio.

El supuesto equilibrio de una edad dorada parece haber llegado a su fin. Muchos de nuestros entrevistados robaban en su barrio, allí se enfrentaban con la policía y como sus botines son muy exigüos, no tienen tampoco mucho para negociar. Esto influye en cambios en la relación con la policía, que por su parte se ha vuelto más violenta, generándose enfrentamientos cada vez más feroces. Los jóvenes los consideran a la vez enemigos mortales e individuos con quienes es posible negociar, dualidad presente en las dos acepciones de la palabra “perder”. “Perder” es tanto ser apresado en un robo, y por ende tener que negociar para quedar en libertad, y “perder” es, lisa y llanamente, perder la vida frente a la policía. Cuando “perder” es caer preso, jóvenes y mayores describen dos fases sucesivas: primero los golpean y luego se sientan a negociar. De hecho, los profesionales de vieja data relataban que era habitual tener una reserva de dinero para “comprar la libertad” si perdían. El punto con los amateurs es que, para que haya negociación, debe haber algún botín de cierto valor. Como nuestros entrevistados, como se dijo, en general obtienen poco de sus delitos, se explica en parte el menor interés de negociar por parte de la policía, y, por ende, el menor reparo en matarlos.

## 7. Los jóvenes en el sistema judicial<sup>19</sup>

Los jóvenes (menores de 18 años) están en una situación de transición en el sistema judicial. Por un lado, las instituciones para menores infractores y el tipo de leyes vigentes son consideradas caducas ideológica y jurídicamente. Entre 1919 (Ley Agote) hasta la ratificación en 1994 de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) la situación de los jóvenes infractores se rigió por el llamado “paradigma de

---

<sup>19</sup>La situación de los jóvenes en el sistema judicial no ha tratada directamente en nuestra investigación, por lo que me remito a la bibliografía existente.

la situación irregular”.<sup>20</sup> En 1919 la Ley Agote constituye la figura del “menor” que amalgama significaciones como huérfano, vagabundo y delincuente. En esa dirección, tal ley creaba la figura del “juez de menores” con amplias facultades para intervenir sobre niños si consideraba que corrían “riesgos de abandono”. La noción de “abandono” era central, y sus márgenes, poco claros: era difícil diferenciar la infracción de la ley penal de otros comportamientos sociales, en particular consecuencias de la pobreza, así como tampoco eran claras las fronteras entre medidas asistenciales y penales. Dentro de este paradigma el “menor” no era responsable de sus actos. Esto hacía que ante la comisión de un delito quedara sin las garantías propias de debido proceso, a merced de la discrecionalidad de la justicia juvenil. Ingresaba en un entramado de instituciones, supuestamente destinadas a “reeducarlo y reintegrarlo a la sociedad”, cuya ineficacia ya ha sido sobradamente demostrada.

La ratificación de la CDN en 1994, la conformación de instituciones de defensa de los derechos del niño y las críticas al viejo paradigma llevan a que el entramado institucional para menores infractores subsista, pero sin ninguna legitimidad. ¿Por qué se hace tan difícil la reforma de la justicia juvenil al punto que una especialista recientemente declaró que “en justicia para jóvenes todavía vivimos en el pasado”<sup>21</sup>? La reforma carece, en primer lugar, de las leyes necesarias: faltan en la mayoría de las provincias (Argentina tiene un sistema federal) leyes penales para menores adecuadas a la Convención, así como una discusión sobre el tipo de programas alternativos para jóvenes en conflicto con la ley. De este modo, las viejas instituciones de menores sobreviven sin que nadie espere ningún resultado positivo de ellas. ¿Por qué perduran? Una mirada, con una particular lectura foucaultiana (Codina 1999, Guemureman y Daroqui 2001) postula que las instituciones tradicionales siguen cumpliendo su verdadero rol: el control sobre los cuerpos de un grupo considerado muy peligrosos: franjas marginales de jóvenes de sectores populares.<sup>22</sup> Otros lo explican por los intereses corporativos de los agentes públicos que en él trabajan.<sup>23</sup> Tales instituciones persisten no por su función de control social –de hecho, se documenta el descontrol generalizado de las mismas–, sino por la presión corporativa de sus agentes, sumado al desinterés del Estado en encarar una reforma profunda. En todo caso, dentro de la profusión mediática de discursos sobre el delito, las instituciones para menores casi no ha sido un tema de debate. Es que todo el optimismo

---

<sup>20</sup> García Mendez, E. y Beloff, M. (eds.), *Infancia, ley y democracia en América Latina: Una cuestión de justicia*, De Palma, Buenos Aires, 1998.

<sup>21</sup> Mary Beloff, experta en derecho infanto-juvenil, en el diario *Clarín* (3-4-2005).

<sup>22</sup> Codina, G., *Situación de la infancia en la Provincia de Buenos Aires*, Fundación Acción para la Comunidad, Buenos Aires, 1999; Guemureman, S. y Daroqui, A., *La niñez ajusticiada*, del Puerto, Buenos Aires, 2001.

<sup>23</sup> Míguez, D. y González, A., “El Estado como palimpsesto. Control social, anomia y particularismo en el sistema penal de menores de la Provincia de Buenos Aires”, en Isla, A. y Míguez, S., *Heridas urbanas. Violencia delictiva y transformaciones sociales en los noventa*, Editorial de las Ciencias, Buenos Aires, 2003.

positivista que caracterizó la construcción del sistema penal a fines del siglo XIX y que los medios de la época contribuyeron a difundir, hoy se ha esfumado.<sup>24</sup> Nada se espera de la cárcel en general o de los institutos de menores, salvo que mantenga apartado el mayor tiempo posible a los considerados indeseables.

Para finalizar, creo que la alternancia de acciones legales e ilegales propia de la lógica de la provisión debe ser tomada en cuenta en el necesario debate sobre qué hacer con los jóvenes que quiebran la ley. En la aún incipiente discusión sobre políticas alternativas a la prisión, me parece que perdura la idea de que un crimen oculta una personalidad o experiencia social previa particular: la marginalidad social, la ruptura familiar, en suma: algún tipo de problema social –en general varios, combinados en el joven delincuente–, convicción que se evidencia en el peso dado a la reintegración, la formación o la reeducación en la discusión sobre políticas alternativas. De hecho, existen algunos programas, y creo que hechos con buenas intenciones, para “jóvenes en riesgo” (¿riesgo de qué?: de quebrar la ley), y sus indicadores son... pobreza, abandono escolar, familia no intacta, etc. El desdibujamiento de las fronteras cuestiona tanto la existencia de una identidad particular tras la comisión de un delito como la pretensión de que tal delito sea el predictor de una futura carrera delictiva a evitar hoy. Acciones ilegales no parecen implicar subculturas ni identidades tan diferentes al resto. Al menos, no como se las imaginaba hasta ahora, donde esferas como escuela y delito, o trabajo y delito, eran mutuamente excluyente. La fragmentación espacio-temporal de la experiencia de estos jóvenes que parecen optar entre una gama de recursos según la oportunidad y el momento exige formas pensar programas particulares. No es el riesgo del modo en que se lo ha pensado, ligado a un déficit en los procesos de socialización en un contexto social complicado. Más bien diríamos que es un proceso de socialización con características particulares, donde el trazado de fronteras entre esferas de acción no es el de antes. En esta dirección, la baja estigmatización del delito en sus contextos tiene, como dijimos, consecuencias negativas en cuanto al bajo control social informal. Pero en otro sentido, sin procesos de estigmatización local, se hace más fácil poner en marcha programas a escala comunitaria. Esto es un desafío. Porque, desde nuestra perspectiva, se trata de combinar acciones en las que se considere a los jóvenes que delinquen responsables por los hechos, pero en las que la institución penal sea el último de los recursos pensables. Para ello se debe generar una amplia gama de leyes, programas e instituciones de los que todavía carecemos, y que es, sin duda, hora de comenzar a debatir democráticamente y construir.

---

<sup>24</sup> Ver Caimari, L., *Apenas un delincuente. Crimen, castigo y cultura en la Argentina, 1880-1955*, Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2004.





# PERSONA CON DISCAPACIDAD, EMPLEO E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

*Adelma Luisa Molinari*

La persona con discapacidad, como persona plenamente humana con sus derechos innatos, sacros e inviolables, manifiesta la grandeza y dignidad del hombre. Por esto, debe participar de la vida en sociedad en los niveles que le sean accesibles a su posibilidad.

Como ser humano, con características diferentes –diferencias que el mismo hombre ha señalado–, tiene el derecho a la normalización, participación, integración y a ser reconocido como ciudadano incluido en el medio social. Pero también tiene el deber de ejercer ese derecho.

La persona con discapacidad debe tener una formación para que pueda integrarse a una actividad productiva. El trabajo debe estar subordinado al sujeto del trabajo y su dignidad: el hombre, no importa su circunstancia.

Cada comunidad debe darse las estructuras necesarias para que toda persona trabaje, sea productiva y participe del sentido solidario del trabajo, que en complementariedad de esfuerzo, capacidad, voluntad, responsabilidad, será una persona digna que pueda subvenir a sus necesidades propias y de los suyos.

El compromiso es trabajar la capacidad real de la persona sin desconocer las dificultades.

Hablar de inclusión laboral de personas con discapacidad no es solamente referirse a la capacitación de un oficio o a la posibilidad de incorporación a un empleo. La inclusión laboral implica una nueva mirada, un nuevo paradigma, un nuevo posicionamiento de la persona con discapacidad, un pasaje en la centración en la discapacidad a la capacidad del sujeto. Remite a proyecto propio de vida, a la posibilidad de elección y deseo personal.

El trabajo no sólo consiste en una actividad dirigida a la satisfacción de las necesidades humanas, mediante la producción de bienes y servicios, sino que también posibilita un lugar propio dentro de la sociedad.

Desde el punto de vista psicológico, el trabajo es uno de los caminos obligados para transitar el pasaje de la “niñez a la adultez”, del mundo familiar al extrafamiliar, de la dependencia infantil a la independencia o codependencia adulta. El trabajo también responde a la necesidad humana de autorrealización, al completamiento de la identidad. Apunta inexorablemente al desarrollo de las capacidades humanas.

Desde su dimensión social, tanto el acto como el producto, ya sean bienes o servicios, están dirigidos a la satisfacción de las necesidades de la comunidad, por lo tanto el trabajo ancla al sujeto en la sociedad.

En el acto humano del trabajo siempre está presente “un otro” hacia el cual está dirigida su acción, desde el cual su acción cobra sentido. La acción laboral tiene incluida y presente la necesidad de los otros, es decir de la comunidad. Por eso el trabajo circuita a la persona desde un rol laboral, rol desde el cual se esperan determinadas cosas del que dan responsabilidad y sentido social a la relación con el mundo.

El trabajo tiene una estructura propia que implica el cumplimiento de determinadas características tales como:

- responder a los intereses del sujeto.
- ajustarse a sus habilidades.
- su producto debe ser comercializable en el mercado.
- gozar del beneficio del salario ( para la satisfacción de las necesidades humanas en forma autónoma ).
- debe ser una relación sujeta a leyes y contratos propios, de los que emanan el sistema de sanciones.
- tiene un funcionamiento específico en un ámbito propio, con roles y vínculos no primarios distintos al ámbito familiar y educacional.
- un funcionamiento específico según sea su tipo de organización ( fábrica, empresa, microemprendimiento, profesión, etc. ).

La conceptualización y análisis del trabajo servirá para poder evaluar si una determinada organización o experiencia es laboral o un “como si” laboral, y si un sistema educativo es capacitador o no para el ámbito laboral.

En los últimos años se ha planteado un consenso social sobre la necesidad de generar políticas dirigidas a la protección e integración laboral de las personas con discapacidad a fin de promover y mejorar su calidad de vida.

De acuerdo a lo establecido en las *Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad* –Naciones Unidas, 1993- podemos decir que el Principio de la Igualdad de Derechos, significa que las necesidades de las personas tienen igual importancia, que esas necesidades deben constituir la base de planificación de las sociedades y que todos los recursos han de emplearse de manera de garantizar que todas las personas tengan las mismas oportunidades de empleo.

La legislación argentina y las políticas de inserción laboral para las personas con discapacidad distinguen entre:

- a) Las personas con discapacidad que se encuentran en condiciones de ingresar al mercado laboral competitivo, para las que se proveen medidas de fomento para su contratación y capacitación laboral, y
- b) Las personas con discapacidad que no se encuentran en condiciones de ingresar al mercado laboral competitivo, o que para hacerlo requieren de un proceso de adaptación laboral y capacitación, a las que se debería orientar en un mercado protegido de trabajo, mediante su incorporación a *Talleres Protegidos de Producción*.

Teniendo en cuenta que el *Taller Protegido de Producción* es una alternativa laboral para las personas con discapacidad, esta alternativa debe ser considerada TEMPORAL, pues mediante ésta la persona con desventaja laboral puede prepararse para su posterior incorporación al medio laboral corriente. Este supone entonces la fluidez entre las alternativas de incorporación al trabajo.

En concordancia con este concepto, deberían ser pocas las personas con desventaja laboral que requieran un trabajo en condiciones especiales como opción permanente de empleo.

El proceso de *evaluación*, por ejemplo, permite obtener un perfil del usuario, de sus capacidades, y del trabajo, a través de técnicas de análisis ocupacional y el estudio y descomposición de la actividad laboral.

Una vez evaluada la persona debe ser *orientada*, proceso que va evolucionando favorablemente, dado que la familia y el operario van entendiendo la necesidad de la *formación*. Cuando la persona asume el compromiso de integrarse, se comienzan a crear las condiciones necesarias para lograr la inserción al empleo competitivo.

Finalmente, el proceso de *colocación* debe estar acompañado por el de *seguimiento*. En el tema de la colocación de la persona con discapacidad intelectual, el seguimiento es un proceso que le permite sentirse acompañada para vencer ciertos tabúes que pueden neutralizar su rendimiento productivo.

En todos los casos de colocación, la familia del operario tiene un papel relevante, dado que puede o no ofrecer a sus hijos los elementos necesarios para una armónica autonomía emocional.

Sin el acuerdo y el compromiso de la familia es imposible dar salida socio-laboral a la persona con discapacidad por muy preparado que se encuentre.

## Conceptualizaciones en torno a la discapacidad

De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud:

**Enfermedad:** es un quebranto de salud por situaciones clínicas específicas o por un accidente. Sólo la persona evidencia las consecuencias: dolor, temor, angustia, etc.

**Deficiencia:** es cualquier pérdida o anormalidad de la estructura o función psicológica, anatómica o fisiológica. Puede ser temporal o permanente, innata o adquirida. Se exterioriza en síntomas de la enfermedad o lesión.

**Discapacidad (actividad limitada):** es cualquier restricción o carencia de la capacidad de realizar una actividad en la misma forma o grado que se considera normal para un ser humano según su edad, sexo y cultura. Puede ser temporal o permanente, reversible o irreversible, progresiva o regresiva, innata o adquirida. Es evidente para las otras personas.

**Minusvalía (participación restringida):** es la pérdida o limitación de las oportunidades de las personas para participar en comunidad con los demás. Es una situación desventajosa, consecuencia de una discapacidad, que limita el desempeño social en función de la edad, sexo y factores socio culturales.

## Rehabilitación Profesional

Se debe entender la Rehabilitación Profesional como el proceso por el cual la persona logra compensar, en el mayor grado posible, las desventajas originadas en una deficiencia o una discapacidad, que afecten su desempeño laboral, dificultándole o impidiéndole la integración socio-laboral mediante la consecución, el mantenimiento y la promoción en una actividad productiva. Se debe entender por apoyos para la Rehabilitación Profesional, de un lado, al conjunto de medidas de diferente naturaleza, de aplicación individualizada, dirigidas a la persona con discapacidad, y de otro lado, a las medidas sobre el medio para la equiparación de oportunidades, que contribuyan a compensar las desventajas que puede tener la persona para su integración socio-laboral. (GLARP – Grupo Latinoamericano de Rehabilitación Profesional– “Curso Básico en Rehabilitación Profesional” – Santafé de Bogotá, Colombia, 1992.)

## Evaluación

La evaluación puede definirse como la “estimación y medición de las potencialidades totales de la persona para desempeñar una actividad productiva de acuerdo con los estándares establecidos para ella, lo cual exige que no solo sea de su formación profesional y de sus aptitudes potenciales para emplearse, sino también de los factores conexos médicos, sociales, psicológicos y escolares que influyen en su capacidad y en sus posibilidades de trabajo”<sup>1</sup>

## Orientación

La orientación profesional ha sido definida como “el proceso por el cual se ayuda a un individuo a resolver problemas de elección de ocupación, habida cuenta de sus características y de la forma en que corresponden a las oportunidades de empleo”<sup>2</sup>.

“Es criterio esencial en el proceso de orientación profesional, que éste se base en la elección libre y voluntaria del interesado, quien a través de la ayuda sistemática prestada por una persona o grupo de personas, adquiere un mayor conocimiento de sus posibilidades físicas, psíquicas e intelectuales y de sus intereses, lo cual le permite ir definiendo con mayor claridad sus objetivos próximos y remotos y alcanzarlos con mayor seguridad, logrando así su satisfacción y realización en el trabajo.”<sup>3</sup>

## Adaptación

El proceso de adaptación puede definirse como “la preparación y ajuste de la persona para adecuarse a las exigencias y requerimientos del medio laboral y social en el desempeño de un papel productivo (...) La adaptación es un proceso activo, en

---

<sup>1</sup> OIT, “Centros de evaluación de aptitudes y preparación de los inválidos para el trabajo”, Ginebra, 1973, p. 1.

<sup>2</sup> OIT, “Principios fundamentales de la readaptación profesional de los inválidos”, Ginebra, 1974, p. 16.

<sup>3</sup> GLARP, “Curso Básico en Rehabilitación Profesional”, Santafé de Bogotá, Colombia, 1992.

el cual el individuo a través de la interacción continua con el medio, toma para sí y responde a las exigencias que éste le hace, y a su vez, el medio es modificado por el actuar de la persona, y es, en este intercambio entre la persona y el medio, donde se producen los procesos adaptativos.”<sup>4</sup>

### **Formación profesional**

“La formación profesional, dentro de un contexto general, puede definirse como la actividad que tiene como fin satisfacer las necesidades de capacitación del individuo para poder desempeñar una ocupación, a diferentes niveles de calificación y dentro de las condiciones existentes a nivel nacional en el mercado de trabajo. La formación profesional no debe restringirse a la capacitación para el desempeño de un puesto de trabajo específico, sino que debe facilitar la comprensión del significado del trabajo y el medio en que se desarrolla, contribuyendo a la conciencia y valorización del trabajo.”<sup>5</sup>

### **Colocación**

“La colocación puede ser definida como la aplicación de una serie de medidas, técnicas y procedimientos, para la integración de la persona a una actividad productiva, remunerada, acorde con sus capacidades y que satisfaga sus necesidades.”<sup>6</sup>

### **Seguimiento**

“El seguimiento post-empleo es el que en últimas permitirá evaluar los resultados del proceso, es decir, si la colocación realmente se ha dado en un empleo adecuado o no. Este seguimiento deberá realizarse hasta tanto se compruebe que realmente la persona está integrada en su actividad productiva, habida cuenta que la integración de la persona a un trabajo asignado, reporta tres momentos: 1) Integración al medio de trabajo; 2) Adaptación a la tarea; 3) Dominio del puesto de trabajo.”<sup>7</sup>

“La persona con limitaciones comprueba que el funcionario del servicio del empleo no se desinteresa en él en cuanto logra colocarlo.

Existe la posibilidad de remediar cualquier detalle que pueda obstaculizar la feliz integración de la persona al trabajo.

Si se observa que la colocación no tiene probabilidades de éxito, se puede pensar en buscar otro puesto.

Se puede reunir información para juzgar el acierto de los procesos de Readaptación Profesional.”<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*

## **Igualdad de oportunidades**

Las “*Normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad*” fueron aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su cuadragésimo octavo período de sesiones, mediante resolución 48/96, del 20 de Diciembre de 1993.

De acuerdo al contenido de la Norma citada se pueden expresar algunos conceptos que se enuncian en los títulos siguientes de Rehabilitación, Logro de la Igualdad de Oportunidades, Servicios de Rehabilitación y Empleo

### **Rehabilitación**

Artículo 23. La rehabilitación es un proceso encaminado a lograr que las personas con discapacidad estén en condiciones de alcanzar y mantener un estado funcional óptimo desde el punto de vista físico, sensorial, intelectual, psíquico o social, de manera que cuenten con medios para modificar su propia vida y ser más independientes. La rehabilitación puede abarcar medidas para proporcionar o restablecer funciones o para compensar la pérdida o la falta de una función o una limitación funcional. El proceso de rehabilitación no supone la prestación de atención médica preliminar. Abarca una amplia variedad de medidas y actividades, desde la rehabilitación más básica y general hasta las actividades de orientación específica, como por ejemplo la rehabilitación profesional.

### **Logro de la Igualdad de Oportunidades**

Artículo 24. Por logro de la igualdad de oportunidades se entiende el proceso mediante el cual los diversos sistemas de la sociedad, el entorno físico, los servicios, las actividades, la información y la documentación se ponen a disposición de todos, especialmente de las personas con discapacidad.

Artículo 25. El principio de la igualdad de derechos significa que las necesidades de cada persona tienen igual importancia, que esas necesidades deben constituir la base de la planificación de las sociedades y que todos los recursos han de emplearse de manera de garantizar que todas las personas tengan las mismas oportunidades de participación.

Artículo 26. Las personas con discapacidad son miembros de la sociedad y tienen derecho a permanecer en sus comunidades locales. Deben recibir el apoyo que necesitan en el marco de las estructuras comunes de educación, salud, empleo y servicios sociales.

Artículo 27. A medida que las personas con discapacidad logren la igualdad de derechos, deben también asumir las obligaciones correspondientes. A su vez, con el logro de esos derechos, las sociedades pueden esperar más de las personas con discapacidad. Como parte del proceso encaminado a lograr la igualdad de oportuni-

---

<sup>8</sup> OIT, “Recomendación 99”, Parágrafo 11, 1955.

dades deben establecerse disposiciones para ayudar a esas personas a asumir su plena responsabilidad como miembros de la sociedad.

### **Servicios de Rehabilitación<sup>9</sup>**

Artículo 3. Los Estados deben asegurar la prestación de servicios de rehabilitación para las personas con discapacidad a fin de que logren alcanzar y mantener un nivel óptimo de autonomía y movilidad.

1. Los Estados deben elaborar programas nacionales de rehabilitación para todos los grupos de personas con discapacidad. Esos programas deben basarse en las necesidades reales de esas personas y en los principios de plena participación e igualdad.
2. Esos programas deben incluir una amplia gama de actividades, como la capacitación básica destinada a mejorar el ejercicio de una función afectada o a compensar dicha función, el asesoramiento a las personas con discapacidad y a sus familias, el fomento de la autonomía y la prestación de servicios ocasionales como evaluación y orientación.
3. Deben tener acceso a la rehabilitación todas las personas que la requieran, incluidas las personas con discapacidades graves o múltiples.
4. Las personas con discapacidad y sus familias deben estar en condiciones de participar en la concepción y organización de los servicios de rehabilitación que les conciernen.
5. Los servicios de rehabilitación deben establecerse en la comunidad local en la que viva la persona con discapacidad. Sin embargo, en algunos casos, pueden organizarse cursos especiales de rehabilitación a domicilio, de duración limitada, si se estima que esa es la forma más apropiada para alcanzar una determinada meta de capacitación.
6. Debe alentarse a las personas con discapacidad y a sus familias a participar directamente en la rehabilitación, por ejemplo, como profesores experimentados, instructores o asesores.
7. Los Estados deben valerse de la experiencia adquirida por las organizaciones de las personas con discapacidad cuando formulen o evalúen programas de rehabilitación.

### **Empleo**

Artículo 7. Los Estados deben reconocer el principio de que las personas con discapacidad deben estar facultadas para ejercer sus derechos humanos, en particular en materia de empleo. Tanto en las zonas rurales como en las urbanas debe haber

---

<sup>9</sup>El servicio de rehabilitación, uno de los conceptos fundamentales de la política en materia de discapacidad, se define en el párrafo 23 de la Introducción de las “*Normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad*”, Naciones Unidas, 1993.

igualdad de oportunidades para obtener un empleo productivo y remunerado en el mercado de trabajo.

- 1 Las disposiciones legislativas y reglamentarias del sector laboral no deben discriminar contra las personas con discapacidad ni interponer obstáculos a su empleo.
- 2 Los Estados deben apoyar activamente la integración de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo. Este apoyo activo se podría lograr mediante diversas medidas como, por ejemplo, la capacitación profesional, los planes de cuotas basadas en incentivos, el empleo reservado, préstamos o subvenciones para empresas pequeñas, contratos de exclusividad o derechos de producción prioritarios, exenciones fiscales, supervisión de contratos u otro tipo de asistencia técnica y financiera para las empresas que empleen a trabajadores con discapacidad. Los Estados han de estimular también a los empleadores a que hagan ajustes razonables para dar cabida a personas con discapacidad.
- 3 Los programas de medidas estatales deben incluir:
  - a) Medidas para diseñar y adaptar los lugares y locales de trabajo de forma que resulten accesibles a las personas que tengan diversos tipos de discapacidad;
  - b) Apoyo a la utilización de nuevas tecnologías y al desarrollo y la producción de recursos, instrumentos y equipos auxiliares, y medidas para facilitar el acceso de las personas con discapacidad a esos medios, a fin de que puedan obtener y conservar su empleo;
  - c) Prestación de servicios apropiados de formación y colocación y de apoyo como, por ejemplo, asistencia personal y servicios de interpretación.
- 4 Los Estados deben iniciar y apoyar campañas para sensibilizar al público con miras a lograr que se superen las actitudes negativas y los prejuicios que afectan a los trabajadores aquejados de discapacidad.
- 5 En su calidad de empleadores, los Estados deben crear condiciones favorables para el empleo de personas con discapacidad en el sector público.
- 6 Los Estados, las organizaciones de trabajadores y los empleadores deben cooperar para asegurar condiciones equitativas en materia de políticas de contratación y ascenso, condiciones de empleo, tasas de remuneración, medidas encaminadas a mejorar el ambiente laboral a fin de prevenir lesiones y deterioro de la salud, y medidas para la rehabilitación de los empleados que hayan sufrido lesiones en accidentes laborales.
- 7 El objetivo debe ser siempre que las personas con discapacidad obtengan empleo en el mercado de trabajo abierto. En el caso de las personas con discapacidad cuyas necesidades no puedan atenderse en esa forma, cabe la opción de crear pequeñas dependencias con empleos protegidos o reservados. Es importante que la calidad de esos programas se evalúe en cuanto a su per-



- tinencia y suficiencia para crear oportunidades que permitan a las personas con discapacidad obtener empleo en el mercado de trabajo.
- 8 Deben adoptarse medidas para incluir a personas con discapacidad en los programas de formación y empleo en el sector privado y en el sector no estructurado.
  - 9 Los Estados, las organizaciones de trabajadores y los empleadores deben cooperar con las organizaciones de personas con discapacidad en todas las medidas encaminadas a crear oportunidades de formación y empleo, en particular, el horario flexible, la jornada parcial, la posibilidad de compartir un puesto, el empleo por cuenta propia, y el cuidado de asistentes para las personas con discapacidad.

## **Bibliografía**

- GLARP, “Curso Básico en Rehabilitación Profesional – Santa Fe de Bogotá, Colombia. Febrero, 1992.
- Instituto Nacional de Formación Profesional, “Manual para Selección de Personas con Discapacidad en la Formación Profesional” – Cooperación Argentina, septiembre, 1995.
- Naciones Unidas, “Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad”, 1994.
- Programa de Apoyo a la Reforma de la Formación Técnico Profesional , noviembre 1999.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación.
- Ministerio de Educación.
- Universidades Nacionales.
- GLARP.
- Programa Nacional de Inserción Laboral para Personas con Discapacidad (Pronilad).
- Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad.
- Experiencias de Colocación en la República Argentina, desde el Empleo Protegido hacia el Empleo Competitivo ( 1979 - 1998 ). Lic. María Cristina Desimoni.



# EL GÉNERO Y LAS PARADOJAS DEL DERECHO

*Gabriela Domecq*

Querría mostrar aquí cómo la introducción de la perspectiva de género en la problemática de los Derechos Humanos nos remite a la dimensión política de estos Derechos y nos permite cuestionar cierto uso de la noción de universalidad sobre la cual se fundan. En efecto, desde el punto de vista de la universalidad del derecho es una contradicción sostener la existencia de una perspectiva de género. En tanto el derecho es universal supone un sujeto universal, es decir, al Hombre como denominación genérica del género humano. El Hombre en tanto sujeto genérico del derecho no tiene ni sexo ni religión ni raza, ni ningún tipo de pertenencia social que lo identifique. El sujeto del derecho, al ser universal, es neutro. Esta *neutralidad*, a la vez que elimina la identidad sexual y sociológica del sujeto de derecho, neutraliza la dimensión política de los Derechos Humanos. Aparecen como verdades eternas ligadas a la naturaleza del hombre, que la creciente madurez de la humanidad permite realizar. No es extraño encontrar autores que, con las mejores intenciones, afirmen tautologías tales como “los Derechos Humanos son innatos y congénitos porque todos los seres humanos nacemos con ellos”... Si todos los seres humanos nacemos con ellos, entonces los Derechos Humanos son verdades eternas que la naturaleza nos autoriza a exigir.

Esta referencia a la naturaleza como fundamento del derecho vela la dimensión histórico-política de estos derechos. Cada derecho cristaliza la posición que la sociedad toma sobre sus miembros, las libertades que les reconoce, las obligaciones que les asigna y también las libertades y las obligaciones que se atribuye respecto de ellos. En suma, el derecho cristaliza una relación de poder en la cual lo que está en juego es el reconocimiento de la libertad y la igualdad del *otro*.

La lucha por el reconocimiento de las mujeres como sujetos de derecho contribuyó tanto a desmitificar y cuestionar el concepto de naturaleza, en tanto fundamento del derecho, como a demostrar el potencial emancipador de la lucha por los derechos apoyándose en su universalidad. Es decir, no en lo que la naturaleza prescribe sino en aquello que no se le puede desconocer al *otro*. Esta lucha emancipó no sólo a las mujeres sino a las sociedades de la tutela de una supuesta naturaleza que asignaba roles y funciones.

La universalidad, y no la naturaleza, es el fundamento del derecho. Nos preguntaremos entonces qué noción de lo universal sustenta su potencial emancipador, y en qué medida la lucha por el reconocimiento de las mujeres como sujetos de derecho esta asociado a él.

La introducción de una perspectiva de género en los Derechos Humanos es, en una primera aproximación, contradictoria con el concepto de derecho y la abstrac-

ción que supone lo “humano”. Lo humano es aquello que define a la especie humana más allá de las diferencias de los individuos que la componen. El derecho enuncia la superación de las diferencias en la determinación de lo que es universal, es decir, común a todos los hombres sin distinción. Más precisamente, tomando la definición kantiana del derecho, podemos decir que es el conjunto de condiciones bajo las cuales la voluntad individual de uno puede unirse a la voluntad individual del otro en conformidad con una ley universal de la libertad. En tanto la condición de la asociación de las voluntades es una ley universal, las diferencias (de género, de religión, etc.) conspiran contra la conformidad al derecho. El derecho se instituyó suponiendo un sujeto “abstracto”. Esta abstracción era pensada como la condición de la universalidad. La neutralización de las diferencias como condición del derecho la encontramos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), donde la libertad y la igualdad son cualidades atribuidas sin diferencias de sexo, raza, etc., a todo ser humano.

Las mujeres, al reivindicar su reconocimiento como sujetos de derecho en tanto mujeres, introducen una voz disonante, paradójica, dentro del derecho. Los movimientos de lucha por el reconocimiento de los derechos de las mujeres proclaman que sin el reconocimiento de las diferencias, la universalidad no es más que una máscara que encubre el dominio de un sexo sobre otro. Como la gramática nos enseña, y nuestras prácticas sociales de comunicación lo confirman, ¡bien sabemos que el sujeto neutro es masculino! La afirmación de la neutralidad del sujeto de derecho conduce a la exclusión de uno de los dos sexos de las garantías del derecho. El derecho se constituye por abstracción y se deforma en exclusión.

La historia de los Derechos Humanos refleja esta exclusión y este predominio de un sexo sobre otro. La Revolución Francesa, por supuesto, reconoció que las mujeres eran seres humanos y que por lo tanto tenían los mismos derechos que los hombres. Sin embargo, argumentado que eran seres humanos todavía en estado de minoridad, las desconoció como sujetos de derecho. Es decir que las mujeres, para la Revolución Francesa, eran sujetos bajo tutela, del padre, del tío, del marido o el Estado. La tutela se ejerce tanto sobre sus bienes como sobre su persona y su cuerpo.

Es así como en Francia las mujeres adquieren el derecho de votar recién en 1944 (en Argentina en 1947, en Suiza en 1971), y en 1966 el derecho de ejercer una actividad profesional y de disponer de la herencia sin autorización del Marido. El derecho a decidir sobre la procreación es otro de los derechos recientes. En Francia el derecho a la contracepción legal y gratuita se adquiere en los años 60; en Argentina estamos accediendo tímidamente a él recién hace 4 años (2001), con Ley que creo el Programa Nacional de Salud Reproductiva y Procreación Responsable. Éstos son sólo algunos ejemplos de lo que quiere decir estar bajo tutela, es decir, no ser reconocido como sujeto de derecho.

Hemos mostrado hasta aquí la contradicción entre el derecho y la introducción de una perspectiva de género. Esta contradicción es doble, y como hemos visto está centrada en el concepto de universalidad. En primer lugar hay contradicción entre la

perspectiva de género y el derecho, en tanto éste se construye por abstracción de toda diferencia y aquella reivindica una genuina inclusión. Pero hay contradicción también cuando el derecho se deforma en exclusión. Entonces la universalidad supuesta del derecho deja de ser tal. Es en nombre de esta universalidad incumplida, es decir, de la igualdad de derechos y de oportunidades de todos los seres humanos, que los movimientos feministas<sup>1</sup> han combatido las leyes y costumbres patriarcales. Leyes que, ostentando el derecho pero transgrediendo su universalidad, excluyen a las mujeres del dominio del derecho y perpetúan la dominación masculina que se extiende de la familia a la política pasando por el trabajo y la cultura.

Esta contradicción en el seno del derecho que los movimientos feministas (pero también el movimiento obrero, los movimientos indigenistas, el Movimiento de los Sin Tierras, etc.) ponen de manifiesto nos revela el potencial emancipador de la noción de universalidad. El parámetro de la universalidad revela la exclusión constitutiva del orden que el derecho sanciona. La exigencia de universalidad permite denunciar que hay algo *fuera del derecho* en el derecho. Etienne Balibar describe este potencial emancipador de la noción de universalidad creando tres conceptos que expresan sus distintos matices: la *universalidad como realidad*, la *universalidad como ficción* y la *universalidad como ideal*.<sup>2</sup> Para describir la manera en que la lucha por los derechos de las mujeres, a la vez que revela las contradicciones del orden jurídico, manifiesta el potencial emancipador del derecho, nos apoyaremos en lo que Balibar llama la *universalidad como ficción* y la *universalidad como ideal*.

Balibar llama *ficción* a aquello que en el orden de la universalidad es objeto de una construcción o de una elaboración. *Ficción* no remite aquí a falso. Tampoco busca repetir el lugar común que enuncia que todo hecho social es una “construcción cultural”. Lo que está en juego en la idea de universalidad ficticia son los elementos normativos, los modelos de individualidad que ella comprende y que no son ni naturales ni arbitrarios. Es esta doble negación implícita en la noción de universalidad lo que designa la palabra “ficción”.<sup>3</sup> La universalidad ficticia es una construcción político-cultural, que se construye, como hemos visto, por abstracción, y se instituye como norma y modelo de individualidad en los cuales la sociedad se reconoce. El derecho posee un potencial emancipador en tanto estas normas y modelos de individualidad “universales” permiten construir subjetividad. Es decir que permiten una puesta a distancia de la identidad primaria, del rol o de la función que la comunidad *naturalmente* asigna. En el caso que nos ocupa, la identidad primaria dice “madre”, “esposa”, “familia”. Las mujeres, a través de sus luchas, se apropian del modelo de individualidad que subyace al derecho republicano, y anteponen “Ciudadanas”. En

---

<sup>1</sup> No se trata de movimientos de mujeres o por las mujeres sino movimientos que exigen la no-exclusión de las mujeres del dominio de la universalidad del derecho. Esto implica la inclusión de la diferencia sexual como parte constitutiva de esta universalidad y la no discriminación en el orden jurídico existente.

<sup>2</sup> Balibar, Etienne, *La Crainte des Masses*, Galilée, París, 1997.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 431.

tanto ciudadanas, ponen de manifiesto la exclusión constitutiva del orden vigente. En tanto ciudadanas, reclaman sus derechos y *actualizan* las Constituciones.

Más allá de los modelos de individualidad y de las normas, la universalidad remite también a aquello que todavía no ha sido instituido. Que no se ha cristalizado en norma. A esta dimensión de la universalidad Balibar la ha denominado *universalidad como ideal*. Se trata de una universalidad que toma la forma de “exigencias absolutas o infinitas susceptibles de ser invocadas simbólicamente contra toda limitación institucional”<sup>4</sup>. Universalidad ficticia y universalidad ideal no se excluyen. Las dos dimensiones son constitutivas de la noción de derecho. La universalidad como ideal expresa el devenir del derecho. Pone de manifiesto estas “exigencias infinitas” ante las cuales el derecho aparece siempre como una realidad inacabada, siempre por mejorar, por completar. A diferencia de la universalidad como ficción, la universalidad como ideal pone de manifiesto la falta del orden jurídico y no su contradicción interna.

La introducción de una perspectiva de género marca esta falta cuando designa la diferencia como el límite o la limitación del orden que el derecho instituye y fuerza su inclusión. Como ya hemos visto, el derecho se construye por abstracción de la diferencia, y esta abstracción culmina con la exclusión del *otro* como sujeto de derecho. La inclusión del otro, y más precisamente la redefinición de los límites de la alteridad por extensión del dominio del derecho, desordena y reordena el orden jurídico vigente. Esta extensión se ha realizado, por ejemplo, cuando se incluyó la maternidad dentro del dominio del derecho y el orden jurídico garantizó a las mujeres poder elegir ser madres legalizando la contracepción y –en algunos países– despenalizando el aborto, garantizando la licencia por maternidad sin pérdida del empleo, etc.

Detrás de esta extensión del orden del derecho están la resistencia y las luchas de los movimientos feministas que, en nombre de “exigencias absolutas y infinitas”, transforman las prácticas sociales. Si retomamos el ejemplo de la maternidad, el derecho a “elegir” no se reduce a decidir entre tener o no tener hijos, sino que libera la relación con la sexualidad y revoluciona los vínculos entre hombres y mujeres. Como decíamos al principio, la lucha por los derechos de las mujeres no emancipa *a las mujeres*: emancipa al conjunto de la sociedad de los roles y funciones tradicionalmente asignados.

Queríamos terminar estas páginas con las palabras de Etienne Balibar afirmando la dimensión política de los movimientos feminista: “Esta lucha tiene más bien como objeto, potencialmente, transformar a la comunidad como tal. De esta manera es inmediatamente universalista, ella nos permite imaginar lo que podría ser la transformación de la noción misma de política y de sus formas de autoridad, de legitimidad, de representación, que por más democráticas que sean, aparecen de repente teñidas de particularismo.”<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 441.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 448.

# MUJERES Y DERECHOS HUMANOS.

## UNA MIRADA A LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

*Marisa Fournier\**

Hace tan sólo 20 años que en Argentina padres y madres tienen iguales derechos sobre sus hijos e hijas. Hasta 1985 la patria potestad no era compartida. Recién el 11 de noviembre de 1951 las mujeres votaron por primera vez a quienes ocuparían puestos decisorios en las estructuras de gobierno. Hubo que esperar hasta 2002 para que se sancionara la Ley Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (ley 25.673/2002), por medio de la cual el Estado debería garantizar el acceso a la información sobre los diferentes métodos anticonceptivos existentes, como así también a los métodos mismos. El 15% de los nacidos vivos del país son hijos de mujeres menores de 19 años (*Página 12*, 14-9-04). Se calcula que existen dos casos diarios de muerte por aborto clandestino e inseguro y que las que mueren son mujeres pobres. Los hogares con jefatura femenina son el 30% del total, y el 70% de ellos son pobres. Se calcula que el 25% de las mujeres argentinas padece violencia en su hogar, siendo más aguda en las que tienen entre 25 y 35 años. El 42% de las mujeres víctimas de homicidio (cuyo autor es descubierto) fueron asesinadas por sus parejas y el 37% de las que son golpeadas por sus esposos lleva 20 años o más soportando la violencia física. (Informe de la CEDAW, 2002)

Los datos precedentes son elocuentes: enuncian –y denuncian– la pobreza de políticas sociales y públicas en general dirigidas a revertir tales situaciones. El escenario político y cultural en el que se producen los acontecimientos citados están atravesados por un fuerte ocultamiento, en el se entremezclan el silencio de las mujeres y la acción de los aparatos institucionales (escuela, políticas estatales, partidos políticos, iglesias, familia, medios de comunicación, organizaciones sociales, hospitales, universidades, etc.) que propician y construyen una suerte de “mordaza social” que obtura la problematización pública de estos temas. Además, la producción y reproducción de determinados estereotipos acerca de “qué es ser una buena mujer” y de “qué es ser varón” y de cuáles son las relaciones normales y esperadas entre los sexos actúan permanentemente en los niveles subjetivos, culturales, prácticos y políticos.

---

\* Una parte sustantiva de lo que está volcado en este artículo fue pensado junto a Jocelyn Géliga Vargas, con quien compartimos el dictado del Seminario “Las Mujeres y los Derechos Humanos” (2003-2004) y la organización de la Jornada Interuniversitaria EN-REDES, en Conmemoración del Día Internacional de la No Violencia hacia la Mujer.

En este artículo pretendo poner en debate algunas implicancias de ciertas políticas sociales de focalización en la pobreza extrema en la configuración de estereotipos y prácticas femeninas y su incidencia en la ampliación o condicionamiento restrictivo de los derechos humanos de las mujeres. En este sentido, recupero algunos lineamientos del enfoque de género enfatizando sus rasgos generales.<sup>1</sup>

Respecto de los derechos humanos de las mujeres, realizo una breve y apretada reconstrucción de los debates vigentes, de modo tal de poder vincular las políticas sociales y su relación con la producción de derechos.

Finalmente, recupero algunos rasgos de las políticas de focalización, en relación a las cuestiones enunciadas en los párrafos anteriores. Particularmente me referiré al Plan Vida. La centralidad de las mujeres tanto en la implementación territorial como en la recepción de los recursos distribuidos a través de dicho programa (entre otras razones) lo constituyen en espacio de observación privilegiado para revisar la relación entre política social y derechos humanos desde la perspectiva de género.

Hacia el final del escrito me centro en el análisis de nueve entrevistas realizadas las trabajadoras vecinales que tienen a su cargo la implementación del Plan “Vida” en dos asentamientos de la zona Noroeste del Gran Buenos Aires, más específicamente de los distritos de José C. Paz y San Miguel.<sup>2</sup> El criterio utilizado respondió, más bien, a una hipótesis general sobre la implicancia que tienen las configuraciones sociales histórico/territoriales en la apropiación, resignificación, reproducción, transformación (y sus posibles combinaciones, a veces contradictorias) en la definición última de las políticas del Estado.<sup>3</sup>

El barrio elegido en el Municipio de San Miguel es un asentamiento que se formó a mediados de 1988 a partir de una ocupación colectiva de tierras privadas, con altos grados de organización y pluralidad de actores intervinientes (ONGs, grupos eclesiales, activistas de diferentes partidos políticos). El asentamiento del Municipio de José C. Paz (también producto de una toma de tierras privadas) se creó en 1982 con fuerte apoyo de mediadores políticos del partido Justicialista. Las trabajadoras vecinales entrevistadas forman parte de la cotidianidad de estos asentamientos. Otras de las fuentes de indagación fueron algunos documentos oficiales del programa y diferentes registros de observación en campo.

## El enfoque de género

La vulgarización de la categoría de género se ha traducido en una ecuación simple en la que “género” se identifica directamente con “mujer”. Contrariamente a

---

<sup>1</sup> Si bien existe una multiplicidad de producciones y enfoques diversos sobre género y teorías feministas, este artículo no se propone una reconstrucción exhaustiva del campo, por cierto, altamente heterogéneo, diversificado, especializado y en constante, y productiva, problematización.

<sup>2</sup> Se trata de dos de los municipios más pobres del Conurbano Bonaerense.

<sup>3</sup> Me refiero al proyecto de investigación “La implementación de políticas sociales a nivel local. Componente: Modos de vida de los sujetos receptores”, Instituto del Conurbano, UNGS.



lo que ello supone, los estudios de género ponen el centro de su atención en la indagación acerca del modo en que hombres y mujeres se apropian diferencialmente de los recursos materiales y simbólicos que se producen en una sociedad históricamente situada. Género es, entonces, una categoría eminentemente relacional. El hecho de que dicha apropiación sea diferencial y se traduzca en desigualdad y subordinación de unas respecto de otros no está, en absoluto, relacionada con supuestas naturalezas intrínsecas a los sexos sino con el “complejo de relaciones de poder que determina la desigualdad entre hombres y mujeres”<sup>4</sup>. Así, el enfoque de género deconstruye la concepción hegemónica que asigna a la biología la explicación y el fundamento de los comportamientos y las prácticas femeninas y masculinas; desarma estos supuestos afirmando que lo que se entiende por hombre y por mujer “no son conjuntos de datos anatómicos sino construcciones sociales y culturales con una apoyatura biológica ambigua e inestable”<sup>5</sup>.

Las desigualdades sociales, económicas, políticas y culturales entre hombres y mujeres estructuran –y son estructuradas por– un determinado modo de ordenamiento de lo social. Ordenamiento por el cual las mujeres tendrían por función y misión la reproducción biológica de los seres humanos (engendrar, parir, alimentar, cuidar, vestir, comprender, educar, ser “amas de casa”), mientras que los varones deberían dedicarse a tareas “productivas” y “públicas” (trabajar en forma remunerada, participar en política, dominar la calle, participar en guerras).

La visión que asigna a las mujeres la *especialización reproductiva obligatoria* es interpelada desde el enfoque de género, cuestión que abre la discusión acerca de los derechos y obligaciones de unas/os y otras/os y el lugar que ocupa, en estas relaciones, el poder de decisión y autodeterminación individuales y colectivas.

Al cuestionarse la maternidad y el trabajo doméstico como estructurantes naturales de lo femenino se abre un campo de discusión mucho más amplio sobre las posibilidades de proyección de mujeres y varones, sus derechos y sus responsabilidades. En otros términos, se plantea la democratización de las relaciones humanas, no sólo poniendo en escena lo que sucede en la “vida pública”, sino reubicando lo público en el espacio doméstico y cotidiano... y viceversa.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Cazés, Daniel, *La perspectiva de género. Guía para diseñar, poner en marcha, dar seguimiento y evaluar proyectos de investigación y acciones públicas y civiles*, Asesoría de Marcela Lagarde, colaboración de Bernardo Lagarde, Consejo Nacional de Población y Programa Nacional de la Mujer, México, 1998.

<sup>5</sup> Rivera Garretas, M., *Nombrar el mundo en femenino. Pensamiento de las mujeres y teoría feminista*, Icaria, Barcelona, 1994. Disponible en [www.creatividadfeminista.org/articulos](http://www.creatividadfeminista.org/articulos).

<sup>6</sup> La apelación al sexo –condición biológica– como justificativo de las diferencias que existen entre hombres y mujeres para el acceso a bienestar y participación en la definición de las cuestiones públicas ha sido enunciada y denunciada en diferentes momentos de la historia por ciertas mujeres en general y particularmente por el movimiento feminista. La teoría de género encuentra en ellos su punto germinal. El concepto de género se institucionalizó en los años `70, momento en el que la investigación más estrictamente académica, los gobiernos y las agencias de desarrollo comienzan a incorporar en sus discursos la problemática de la mujer, haciéndose eco de algunas de las reivindicaciones y pensamientos feministas.

En alguna medida, las teorías de género son tributarias de los pensamientos de Simone de Beauvoir, quien, avanzada la década del 40, y desde un enfoque feminista y existencialista, publicó *El Segundo sexo*<sup>7</sup>. En su obra establece una línea demarcatoria entre sexo (como atributo fisiológico) y sexualidad (como construcción social, histórica y cultural). A partir de la afirmación de que “mujer no se nace, se hace” desarrolla su crítica al montaje político, económico y cultural de los aparatos institucionales (escuela, familia, iglesia, fábrica, etc.) de los cuales las mujeres somos parte. La separación entre sexo y sexualidad, y entre sexualidad y reproducción, genera una recuperación de la sexualidad resignificada y dotada de contenido histórico.

La sexualidad en tanto construcción cultural queda despojada de sus ataduras biologizantes. La mujer en tanto “ser para otros”, como agente y responsable en la reproducción de los otros, es desplazada por la potencialidad de construir un “ser para sí”, proceso de individualización necesario en sistemas en los que el modelo de varón –adulto-blanco-trabajador-heterosexual– ofició como paradigma y punto de referencia universal. Según de Beauvoir, el “ser en función de los otros” se encuentra, además, secuenciado en los diferentes ciclos vitales femeninos. Durante la adolescencia y la juventud se construye una imagen estereotipada de lo femenino como objeto de consumo y/o satisfacción sexual masculina (las empresas mediáticas de comunicación masiva tienen mucho que ver en esto), mientras que en la adultez la imagen y el estereotipo más instalado es el de mujer madre/ esposa.<sup>8</sup>

Ambas construcciones culturales (*Mujer-objeto* y *Mujer-madre/esposa*) encarnan en historias de mujeres cuyas realidades cotidianas no son expresadas, en su totalidad, por dichos modelos. La conciencia individual y colectiva sobre la distancia entre estereotipos y experiencias produce tensiones y conflictos que, crecientemente, van ganando espacio en los debates públicos y cotidianos (más o menos verbalizados y según los escenarios de enunciación que se propicien). Ya no es tan “normal” que el esposo tenga el derecho a decidir cómo se viste su cónyuge, la continuidad de los estudios de su pareja o su decisión de trabajar en forma remunerada o de participar en alguna actividad extra-doméstica. Las múltiples prohibiciones ejercidas sobre las mujeres están hoy en proceso de revisión.

Claro está que el avance en la conciencia de género se relaciona directamente con las luchas y reivindicaciones de los movimientos de mujeres, por un lado, y con las transformaciones que se vienen generando a nivel socioeconómico y político institucional, por otro. La desocupación estructural, la incorporación de las mujeres

---

<sup>7</sup> Cabe aclarar que no todas las teorías de género se inspiran en las ideas de la filósofa francesa. Sin embargo, *El Segundo Sexo* es una de las primeras producciones sistemáticas “desde las mujeres, sobre las mujeres y para las mujeres”. Mabel Bellucci y Flavio Rapisardi (“Alrededor de la identidad. Las luchas políticas del presente”, mimeo, Sala de Lectura, Biblioteca Virtual del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, s/f) identifican otras dos producciones pioneras. Se trata de *La Mística de la Femenidad* (1963), de Betty Friedan y *La Dialéctica del Sexo* (1970), de Shulamith Firesto.

en el mercado de trabajo (flexibilizado y precarizado) y la creciente participación femenina en actividades sociales y comunitarias contribuyeron a que gran cantidad de mujeres de sectores populares iniciaran un camino de exploración en espacios extra-domésticos.

Las transformaciones acontecidas anuncian cierto resquebrajamiento del *discurso de la domesticidad* dominante tanto en el sentido común como a nivel jurídico y legislativo.<sup>9</sup> Respecto de lo primero, es notable el crecimiento cuantitativo y cualitativo de los “Encuentros Nacionales de Mujeres”<sup>10</sup>, o la existencia de espacios de formación/reflexión sobre la violencia hacia las mujeres en el hogar. A nivel jurídico y legislativo se han realizado avances importantes al menos en el tratamiento y/o sanción de leyes (Ley de violencia familiar, tratamiento legislativo del Protocolo de la CEDAW, Ley de divorcio vincular, Ley de salud sexual y procreación responsable, entre otros), construcciones jurídico-legales que no siempre son aplicadas o difundidas, pero que constituyen un respaldo importante para la acción de grupos y organizaciones que trabajan por el reconocimiento y/o ampliación de derechos. La dirección y el resultado de las tensiones emergentes dependerán en gran medida de la persistencia en la construcción de derechos desde las mujeres y desde las instituciones, y del modo en el que la sociedad en su conjunto las procese. En otros términos, aún está pendiente la cuestión de “quiénes podrán decir qué en el proceso de definición de cuáles son los problemas sociales comunes y cómo serán abordados”<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup>De Beauvoir, Simone, *El Segundo sexo*, Sudamericana, Buenos Aires, 1999.

<sup>9</sup>El discurso de la domesticidad “concebía como opuestos irreconciliables maternidad y trabajo asalariado y asignaba papeles e identidades para las mujeres y los varones. Fue así como la feminidad fue definida por la maternidad, mientras que la masculinidad lo fue por el trabajo asalariado”. (Queirolo, Graciela, “El trabajo femenino en la ciudad de Buenos Aires (1890-1940)”, en *Nuevo Mundo, Mundos Nuevos* N° 4, Buenos Aires, 2004, disponible en <http://nuevomundo.revues.org>. Queirolo, quien a su vez se inspira en la conceptualización de Joan Scott, revisa los estudios de género producidos sobre el trabajo femenino entre 1890 y 1940, identificando en ellos el cuestionamiento de la naturalización de la ecuación feminidad/maternidad.

<sup>10</sup>Los Encuentros Nacionales de Mujeres son encuentros plurales, abiertos y autónomos destinados al debate y la reflexión sobre diferentes temáticas (aborto, sexualidad, identidad, ruralidad, economía, violencias, trabajo, etc.). Se realizan sistemáticamente desde el año 1986 en diferentes provincias del país. Fueron impulsados por militantes feministas y académicas. El primer encuentro se realizó en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y asistieron aproximadamente 1.000 mujeres. El crecimiento y popularidad de este espacio fue exponencial en los últimos años. Se calcula que 30.000 mujeres se congregaron en agosto de 2005 en la Ciudad de Mar del Plata para debatir en más de 40 talleres temáticos.

<sup>11</sup>Van Gunsteren, citado en Jelin, Elizabeth, “Los Derechos y la cultura de género”, en Hola, Eugenia y Portugal, Ana (eds.), *La ciudadanía a debate*, Isis Internacional y Ediciones de la Mujer, Santiago, 1997.

## Las mujeres y los derechos humanos: lo personal es político

Si nuestras necesidades o nuestra realidad hubiesen sido tomadas en cuenta, ¿sería posible que el trabajo doméstico no fuese considerado trabajo? ¿Se habría hecho una división tan tajante entre trabajo por salario y trabajo por amor? Si nosotras hubiésemos participado en la definición de los derechos fundamentales, sabiendo que sólo somos dueñas del 1% de la tierra ¿le habríamos dado tanta importancia a la propiedad privada? Si nosotras hubiésemos definido lo que se debe entender por integridad física ¿existiría acaso la maternidad forzada o las clitoridectomías?

Alda Facio Montejo

Clase, género, sexualidad y etnia son algunos de los elementos conceptuales y políticos que desnudan los límites de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, derechos llamados –engañosamente– universales. La visión liberal de los Derechos Humanos no toma en consideración estas diferencias, que en nuestras sociedades capitalistas, predominantemente euro y androcéntricas<sup>12</sup>, son base de opresión y desigualdad. La visibilización de esta cuestión ha sido uno de los pilares teórico/políticos de las investigaciones con enfoque de género y/o las teorías feministas.

Existe una vasta literatura sobre Derechos Humanos y Derechos de las Mujeres tanto desde la perspectiva histórica como desde la teórica y filosófica.<sup>13</sup> La primera recupera el derrotero de las luchas de las mujeres por la ampliación de sus derechos, centrándose en el protagonismo femenino en la definición de la cuestión pública y en los escollos y logros obtenidos en dichas trayectorias. La segunda se centra en la discusión –tensión– entre igualdad y diferencia, entre derechos formales y sustantivos, entre universalidad y particularidad.

Aquellas posturas que se afirman en la *igualdad* y la *universalidad* como principios desde los cuales plantear los derechos femeninos parten del supuesto de

---

<sup>12</sup>Nos basamos en la conceptualización de Diana Maffía en “Éticas y feminismos”. Disponible en <http://agendadelasmujeres.com.ar>. A decir de Maffía las sociedades androcéntricas son aquellas en las que se toma en consideración el punto de vista del varón y se lo universaliza a todo el género humano.

<sup>13</sup>Giberti, Eva, “La familia y los modelos empíricos”, en *Vivir en familia*, 1994; Maffía, Diana, “Éticas y feminismos”, disponible en <http://agendadelasmujeres.com.ar>; CEDAW, “Derechos Humanos de las Argentinas: Asignaturas Pendientes del Estado. Contrainforme. Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer”, Buenos Aires, 2002; Faur, Eleonor y Lamas, Alicia (coord), *Derechos universales, realidades particulares: reflexiones y herramientas para la concreción de los derechos humanos de mujeres, niños y niñas*, UNICEF, Buenos Aires, 2005; Hola, Eugenia y Portugal, Ana (eds.), *op. cit.*; De Miguel, Ana, *Los feminismos a través de la historia*, s/f, caps. I-IV, disponible en [www.creatividadfeminista.org/articulos/](http://www.creatividadfeminista.org/articulos/), entre muchos otros.

que hombres y mujeres deben participar por igual en la definición de la agenda pública, como miembros plenos de la sociedad y en iguales condiciones. Este último tópico (la igualdad de condiciones) garantizaría la incorporación y el debate sobre las opresiones específicas de género. Aquí la igualdad es a la vez supuesto y aspiración. En la medida en que leyes e instituciones generen políticas no sexistas se iría avanzando en la igualación genérica. El debate, entonces, se centra en la discusión de igual a igual con los otros a partir de una participación activa en los espacios institucionales actualmente existentes.<sup>14</sup>

Otra vertiente teórica plantea una *diferencia*—casi ontológica— entre los sexos. La mujer sería la portadora de una “ética del cuidado”, de la escucha y la comprensión, de un conjunto de valores en los que la reciprocidad y la cooperación están por encima del individualismo. Desde el punto de vista de este enfoque el desafío para la ampliación de derechos pasaría por la conformación de espacios formados exclusivamente por mujeres, en los que se afirmen dichos valores, exigiendo que la sociedad en su conjunto los asuma como universales.

Sin embargo, un rasgo común que atraviesa ambos abordajes es la urgencia de incorporar en el debate público la cotidianidad, aquello que por siglos, y en un intento ideológico de separación entre economía/política y vida cotidiana, ha sido asumido como perteneciente a la esfera “privada”. Así, lo que sucede a diario en las casas y en los diferentes espacios en los que se desarrolla la vida deja de verse como un asunto privado e individual. En la cotidianidad se define lo que se concibe como normal y anormal (decidir tener hijos o no, trabajar o no fuera de la casa, las elecciones sexuales y de pareja, el uso del tiempo, las aspiraciones legítimas, los sentimientos, etc.). Recuperando a Agnes Héller, Grassi afirma que lo cotidiano es, además, “el ámbito en el que hombres y mujeres de diferentes clases sociales y pertenencias étnicas o de raza se apropian de los recursos y herramientas necesarias para desenvolverse como sujetos de su sociedad”<sup>15</sup>, y más adelante agrega: “pero, por otra parte, éste no es solo un ámbito de apropiación, sino simultáneamente de transmisión”. Normatización e historia, reproducción y cambio, son procesos siempre presentes en la vida cotidiana. Por ello uno de los lemas más difundidos por los movimientos feministas en sus luchas por la ampliación de los derechos ha sido la afirmación de que “lo personal es político”. Desde la perspectiva que nos convoca, los derechos de las mujeres dependen de la reciprocidad e igualdad tanto dentro del hogar como fuera de él.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Estas posiciones se asientan en el “Feminismo de la igualdad”, corriente del feminismo cuyas principales vertientes políticas provienen, por un lado, del socialismo y, por otro, del liberalismo. Para una reconstrucción de las corrientes feministas ver Bellucci y Rapisardi: “Identidad: diversidad y desigualdad en las luchas políticas del presente” y De Miguel “Los feminismos a través de la historia”.

<sup>15</sup> Grassi, Estela, *La Mujer y la profesión de asistente social. El control de la vida cotidiana*, Humanitas, Buenos Aires, 1989.

<sup>16</sup> Molineux, Maxime, “Debates sobre comunitarismo, moralidad y políticas de identidad”, en Hola y Portugal (eds.), *op. cit.*

Al introducir lo doméstico y las realidades cotidianas en el marco de los derechos humanos, lo particular se universaliza (pasa a ser un problema público y político) y lo universal se particulariza (en tanto los derechos universales no caben en las realidades particulares que viven las mujeres día a día).

La universalidad de los derechos tuvo sentido para generalizar la idea de acceso a la ciudadanía, impulsando a las/os que se sentían excluidas/os a exigirla. Ello fue así tanto para el movimiento obrero como para los grupos étnicos y de mujeres, entre otros. Asimismo, el reconocimiento de la diferencia aparece como fundamental en una perspectiva democrática.

A mi criterio el énfasis en lo particular y lo diferente tiene la virtud de hacer visible lo invisible, de enunciar –denunciar– la no inclusión, como así también de ponerle valor a aquello que no es valorado por las sociedades actuales. Por su lado la apelación a la igualdad y la intervención activa en espacios multiactorales tiene la posibilidad de legitimar la diferencia sin que ella se convierta en subordinación.

En este sentido, tanto la visibilización de las situaciones de opresión como el reconocimiento de lógicas de relación más típicamente, aunque no exclusivamente, femeninas (puesto que son construidas histórica y culturalmente), son uno de los desafíos que, resignificados, podrían garantizar la ampliación de los derechos. El camino hacia la igualdad es, justamente, eso: un trayecto en el que se van descubriendo y valorando potencialidades y exigencias de reconocimiento público, jurídico, social, económico, etc. En cuestiones de género y derecho son tan necesarias las políticas de autoafirmación como las de reivindicación igualitaria: partir de la diferencia para construir la igualdad, sería, entonces, la tarea.<sup>17</sup>

La puesta en pie de igualdad de los asuntos considerados “privados” y los asuntos “públicos”, la afirmación de que lo personal es político, implica dar *status* y relevancia a aquellas cuestiones que no entran en las agendas institucionales. El trasvasamiento de fronteras tiene y ha tenido fuertes implicancias en la politización de lo social y en la socialización de la política.<sup>18</sup>

## Mujeres, políticas sociales y género

La literatura latinoamericana sobre el tema se multiplicó a finales de los 80 y principios de los 90, y ello no es casual. Es en este período cuando se hacen evidentes y se consolidan las transformaciones económicas e institucionales producidas por el nuevo patrón de acumulación capitalista. La globalización, la desindustrialización selectiva, la desocupación creciente y la precarización laboral tuvieron expresión y fueron propiciadas por la modificación de la institucionalidad del Estado y de las políticas sociales predominantes. En un escenario de deterioro distributivo, desem-

---

<sup>17</sup>Fraser, Nancy, “La justicia social en la era de las políticas de identidad: redistribución, reconocimiento y participación”, en *Apuntes de investigación del CECYP* N° 2 y 3, Buenos Aires, 1998.

<sup>18</sup>Marques Pereyra, Bèrengère, “Los derechos reproductivos como derechos ciudadanos”, en *Hola y Portugal* (eds.), *op. cit.*

pleo, aumento de la pobreza y reducción del gasto social del estado se plantea una pregunta central: ¿quién se hace cargo de la reproducción material y simbólica de las mayorías?

En los sistemas capitalistas, el modo y el grado de satisfacción de las necesidades está relacionado con el énfasis relativo que ocupan diferentes instituciones en esta tarea. En la perspectiva de Esping Andersen existen tres instituciones fundamentales: el estado, el mercado y la familia (que aquí haremos extensiva a las organizaciones comunitarias). La particular combinación que se da entre ellas ha dado lugar a diferentes niveles de bienestar social. Históricamente los modelos que depositan en el mercado el acceso a bienestar producen sociedades altamente desiguales, mientras que aquellos modelos que enfatizan las intervenciones estatales con carácter universal/ciudadano (no focalizado en poblaciones específicas) minimizan las desigualdades sociales, y tienen claros efectos desmercantilizantes en tanto las personas, por derecho ciudadano, tienen acceso a determinados estándares de bienestar. En el esquema de Andersen la familia aparece como el tercer núcleo (más bien residual en las sociedades modernas) a partir del cual se resuelven las necesidades.<sup>19</sup>

En Argentina en particular y en Latinoamérica en general, la familia o el espacio socio-comunitario siempre ha ocupado un lugar relevante en la reproducción. Sin embargo, su grado de participación en la reproducción cotidiana y social ha variado históricamente de acuerdo al tipo de políticas sociales predominantes y a las variaciones en el mercado de trabajo.<sup>20</sup> El casi pleno empleo y las políticas de seguridad social dirigidas a regular la relación entre los asalariados y los empresarios fueron centrales entre los 40 y los 70, cuando el acceso a derechos estaba ligado a la condición de trabajador asalariado.<sup>21</sup>

Entre los cambios más relevantes de los 90 nos interesa resaltar: a) la intervención directa y explícita por parte del Estado en el escenario barrial y comunitario –focalización territorial–; b) El deterioro del *status* de ciudadano y/o trabajador como condición para el acceso a bienestar y su reemplazo por el “pobre o carente”

---

<sup>19</sup> Esping-Andersen, Gosta, *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Alfons El Magnànim, Generalitat Valenciana, Valencia, 1993.

<sup>20</sup> Para Danani las políticas sociales son un tipo particular de intervenciones sociales del Estado. Son aquellas que se orientan en forma directa hacia las condiciones de vida y de reproducción de la vida de diferentes sectores y grupos sociales, asimismo en la mirada de esta autora, para entender lo que sucede en el mercado de trabajo hay que tener en cuenta el rol y el tipo de políticas sociales estatales, ya que el Estado es un agente activo en la mercantilización o desmercantilización del trabajo humano. (Danani, Claudia, “La política social como campo de estudio y la noción de población-objeto”, en Hintze, S. [org.], *Políticas sociales. Contribuciones al debate teórico-metodológico*, Eudeba/CEA, Buenos Aires, 1996.)

<sup>21</sup> A esta intervención del estado debemos agregar otras dos: las políticas educativas y de salud. Las primeras se destacan por su carácter universal (educación pública y gratuita); las segundas por arreglos particulares y complejos en donde se combina la universalidad (sistema hospitalario y de atención gratuita) con el sistema corporativo de obras sociales.

–focalización por condición económica–; c) la progresiva sustitución de la noción de derecho por la de asistencia; d) la proliferación de programas paliativos de corto o mediano plazo; e) la descentralización operativa de las políticas; y f) la incorporación de agentes no estatales en la implementación de políticas del Estado.

Instalada la desocupación estructural selectiva, con su correlato de empobrecimiento desigual, y la creciente privatización de bienes y servicios fundamentales (salud, educación, vivienda, etc.), sumadas al crecimiento relativo y absoluto de las políticas focalizadas en sectores empobrecidos (relativo en términos presupuestarios, absoluto en relación al lugar que ocupan en las agendas políticas de los gobiernos), los resultados que se obtienen de dicha ecuación es la consolidación de estructuras altamente desiguales y notablemente fragmentadas. Para amplias franjas de población, la asistencia por medio de programas focalizados a los cuales se accede vía titularidad de pobreza (complejamente articulados con incentivos a la participación comunitaria en su fase de implementación); para otras políticas sociales de promoción de autoempleo (apoyo a microemprendimientos productivos y/o de servicios) y para algunos pocos la creación y sostenimiento de un mercado proveedor de satisfactores, cuya garantía de accesibilidad es el pago en dinero.

Focalización, territorialización y participación de agentes no estatales en la implementación de políticas pasan a ocupar un lugar estratégico en los modos de intervención del Estado. Bajo la “noción paraguas” de participación social y/o comunitaria muchas de estas políticas-programas se implementan a través de organizaciones de base o de personas con algún tipo de reconocimiento público en espacios territoriales mínimos, es decir, barriales. El carácter territorializado de la focalización y la concentración territorial de la pobreza y la desocupación son fenómenos que se refuerzan recíprocamente. Así, estos programas se enlazan y entrecruzan con las dinámicas propias de los barrios empobrecidos en los que las mujeres ocupan un lugar preponderante en el desarrollo de acciones cotidianas de supervivencia familiar.

Son ellas las que, teniendo al barrio como espacio más amplio que el hogar pero íntimamente ligado al mundo doméstico, desarrollan, cotidianamente, acciones de supervivencia.<sup>22</sup> Incorporar la mirada de género en el análisis de las políticas sociales implica mirar atentamente, el modo y la medida en que las intervenciones sociales del Estado habilitan, construyen, refuerzan, garantizan u obstaculizan la autonomía individual y colectiva de mujeres de sectores populares en su dimensión económica, familiar, política, cultural y social.

---

<sup>22</sup>La centralidad de las mujeres en la resolución de los problemas cotidianos y las implicancias que ello tiene en la subjetividad femenina ha sido trabajado por la profesora Jocelyn Géliga Vargas, quien a través de reuniones de mujeres de barrios populares analiza el modo en el que ellas experimentan y construyen su/s identidad/es. Ver Géliga Vargas, Jocelyn (UNGS), “Género y diversidad: Una aproximación a la participación de las mujeres en la construcción de la diversidad en el espacio barrial”, ponencia presentada en las Jornadas “Experiencias de la Diversidad”, Centro de Estudios sobre Diversidad Cultural (CEDCU), Facultad de Humanidades y Artes, UNR, Rosario, mayo de 2003.



## El programa VIDA desde el enfoque de género

### El Vida, sus rasgos centrales

El Vida<sup>23</sup> es un programa provincial alimentario focalizado en niños de 0 a 5 años, mujeres embarazadas y nodrizas que residen en zonas altamente empobrecidas. Particularmente en el Conurbano Bonaerense, el Vida es una de las políticas asistenciales alimentarias que se ha sostenido sistemáticamente. Lleva ya once años de implementación ininterrumpida. Otro de los rasgos centrales es su amplia cobertura: llega a 688.100 familias y participan en su ejecución directa 38 mil trabajadoras vecinales (Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires, 2005).<sup>24</sup>

El rasgo distintivo de este programa es su particular modo operativo. Las que implementan directamente el Vida son trabajadoras vecinales voluntarias llamadas comúnmente “manzaneras”, quienes son las efectoras directas a nivel barrial. El diseño del programa contempla que cada manzanera tenga a su cargo aproximadamente 4 manzanas y que cada 20 trabajadoras vecinales se designe una coordinadora. Las coordinadoras y las trabajadoras vecinales deben recibir diariamente en sus casas las raciones de leche adjudicadas a cada grupo familiar (según la composición interna del hogar y de acuerdo a los criterios de focalización) y una vez por mes reciben una canasta alimentaria básica para cada una de las familias.<sup>25</sup> Una vez que los alimentos están en las casas de las manzaneras deben ser retirados por las “beneficiarias” del programa. Otra de las tareas asignadas a las trabajadoras vecinales es la detección de potenciales receptores a partir de la elaboración de un censo de población en sus barrios, el informe sistemático de altas y bajas a la coordinación municipal (la Casa Vida) y provincial del programa; la asistencia a las capacitaciones y reuniones (unilateralmente definidas) y la articulación con el Programa Comadres.

---

<sup>23</sup> Este programa ha sido relativamente modificado en los últimos años. Hace dos años, además de haber cambiado su denominación (ahora se llama Más Vida), diversificó los bienes alimentarios distribuidos según las características específicas de cada grupo familiar (de acuerdo a las edades de los niños/as que la integran), anteriormente el paquete alimentario era homogéneo para todos/as los/as receptores/as. Una segunda modificación programática, que según funcionarios provinciales no ha podido consumarse, ha sido la promoción de una mayor articulación con los sistemas de atención de la salud.

<sup>24</sup> El Plan se implementa en los siguientes 51 distritos de la provincia: Almirante Brown, Avellaneda, Azul, Bahía Blanca, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Chivilcoy, Coronel Rosales, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Luján, Malvinas Argentinas, Mar del Plata, Marcos Paz, Mercedes, Merlo, Moreno, Morón, Municipio de la Costa, Necochea, Olavarría, Pergamino, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Isidro, San Fernando, San Miguel, San Nicolás, San Vicente, Tandil, Tigre, Tres Arroyos, Tres de Febrero, Vicente López y Zárate. Según la información brindada por el Ministerio de Desarrollo Humano de la provincia, este programa llega a 688.100 familias y participan en su implementación 38 mil manzaneras, comadres y trabajadoras vecinales. Asimismo este programa cuenta con un presupuesto global de 342 millones de pesos. Documentos del Ministerio de Desarrollo Humano, 2005.

<sup>25</sup> La canasta básica está compuesta fundamentalmente por arroz, aceite, sémola, postres, legumbres, huevos, azúcar, entre otros.

Este último programa asigna a las “comadres” el seguimiento de las mujeres puérperas y embarazadas. Básicamente la labor de estas vecinas es realizar visitas domiciliarias; brindar información sobre crianza y promover la lactancia materna, controlar la asistencia periódica de las mujeres al centro de salud (obstétrica y pediátrica) y distribuir ajueres de nacimiento a las parturientas.

### **Mujer/familia y reproducción social**

Manzaneras y comadres, sin pertenecer a la estructura estatal, son intermedias entre las vecinas y las instancias decisorias gubernamentales. Lo que a nuestro entender resulta más que significativo es el hecho de que haya sido el Estado quien las configuró como tales, institucionalizando la figura de estas mujeres, con política, recursos, capacitaciones varias y dispositivos comunicacionales específicos.

El Vida fue acompañado por una publicación, un boletín, cuyos contenidos eran definidos unilateralmente y que se distribuía entre manzaneras y beneficiarias. Las páginas de este boletín estaban plagadas de recetas de cocina, recomendaciones para la crianza, propaganda oficial y testimonios de manzaneras.<sup>26</sup> Evidentemente las destinatarias del medio eran las mujeres y el mensaje era claro y contundente: A ellas les correspondía, era su misión, la conservación de la familia a través del cuidado de sus hijos. Ellas debían agudizar la imaginación culinaria para estirar al máximo los insumos alimentarios recibidos, ir a buscar la leche en tiempo y forma, asistir (en caso de ya estar embarazada) a las consultas obstétricas, amamantar hasta los seis meses e intentar prolongar la ingesta de leche materna de niños y niñas, en lo posible, hasta los dos años de edad.

Y esto no es casual, ni nuevo, tal como afirma Donzelot en *La policía de las familias*: “Ni destruida ni conservada, la familia es una instancia en la que la heterogeneidad de las exigencias sociales puede ser reducida o funcionalizada, estableciendo una práctica que ponga en flotación las normas sociales y los valores familiares y que cree al mismo tiempo una circularidad funcional entre lo social y lo económico.”<sup>27</sup>

En sus documentos originales el Programa Vida alude directamente a la figura femenina del siguiente modo:

Nuestras mujeres han estado siempre presentes, voluntariamente, en toda la iniciativa de asistencia, promoción y organización de la comunidad. Movilizadas por la salud de sus hijos, por lo general provienen de los barrios más humildes. El Estado Provincial comprende la importancia de coordinar con ellas, acciones conjuntas que contemplen sus necesidades básicas y a la vez desarrollen sus potencialidades y extiendan su profunda sabiduría hacia la comunidad.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup>Para un excelente análisis del Programa Vida desde el discurso oficial ver Masson, Laura, *La política en femenino. Género y poder en la Provincia de Buenos Aires*, IDES, Buenos Aires, 2004.

<sup>27</sup>Donzelot, Jacques, *La policía de las familias*, Pre-Textos, Valencia, 1979.

<sup>28</sup>Folleto oficial de presentación del Plan Vida.

El desinterés personal, la entrega voluntaria y la particularidad sensibilidad parecerían ser los atributos premiados y promovidos por el programa. Las mujeres de sectores populares son, en el discurso oficial, las portadoras de ciertos valores morales, que las alejan de cualquier planteo en el que los intereses políticos o colectivos (extra familiares) tengan un espacio legítimo y habilitado. Asimismo, el conocimiento próximo e intuitivo, “*su profunda sabiduría hacia la comunidad*”, es asumida como característica inherente a la mujer. Desde un sesgo deshistorizante se asocian dichas características a una supuesta naturaleza femenina.

De este modo, el Vida retoma y profundiza ciertos estereotipos de género, atribuyendo a las mujeres de barrios populares (sean manzaneras o beneficiarias) roles específicos de promoción y asistencia ligadas a la salud de los hijos, la atención médica durante el embarazo y la adquisición, distribución y procesamiento de bienes alimentarios.

En los documentos revisados no aparecen cuestionamientos a las responsabilidades tradicionalmente asumidas por –o delegadas en– las mujeres sobre la reproducción del espacio doméstico. Ya sea en calidad de manzaneras, de comadres o de simples receptoras del Vida, el programa interpela a “la mujer”, exige la dedicación de tiempos y tareas que, realizadas por ellas, redundan en el fortalecimiento del núcleo familiar y del rol tradicional de las mujeres. Parafraseando a Lindemboim y Danani, “es en este proceso de intervención social del estado en el que las sociedades definen los sujetos, objetos y medios legítimos de satisfacción de las necesidades. Así las políticas sociales son parte activa en la construcción de un determinado orden social.”<sup>29</sup>

Si retomamos el esquema que nos propone Esping Andersen podemos ver cómo el retraimiento del Estado en su rol de garante de ciertos derechos de ciudadanía fue desplazado por acciones estatales claramente destinadas al reforzamiento e institucionalización de las estructuras familiares y barriales en la satisfacción de necesidades mínimas. La familia y el papel de las mujeres/madres en ellas, son en el Vida el núcleo fundamental de intervención. Las ya conocidas y analizadas “estrategias de supervivencia”<sup>30</sup> fueron acompañadas por dispositivos institucionales que, asentándose en configuraciones culturales favorables, lograron echar raíces. En la tríada que plantea Sping Andersen, el Estado, lejos de retirarse o estar ausente, aparece con una nueva cara: detrás de cada mediadora, detrás de cada manzanera,

---

<sup>29</sup> Danani, Claudia y Lindenboim, Javier, “Trabajo, política, políticas sociales en los 90: ¿hay algo de particular en el caso argentino?”, en Lindenboim, J. y Danani, C. (coords.), *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*, Biblos, Buenos Aires, 2003.

<sup>30</sup> Barrig, Maruja, “Quejas y contentamientos: historia de una política social. Los municipios y la organización femenina en la ciudad de Lima”, y Montaña Virreina, Sonia, “Mujer, donaciones alimentarias y poder local en Ciudad del Alto, Bolivia”, ambos en Raczynski, Dagmar y Serrano, Claudia (ed.), *Políticas sociales, mujeres y gobierno local*, CIEPLAN, Santiago de Chile, 1992.

está el Vida, fortaleciendo la institución familiar, el rol y la responsabilización femenina en la reproducción cotidiana y social.

### **Las manzaneras en el escenario barrial**

Para la empresa enunciada se acudió a mujeres de barrios empobrecidos. Como ya dijimos las manzaneras fueron creadas a instancias de un programa de gobierno. En sus trayectorias personales, muchas de ellas, comparten la experiencia de haber participado en la implementación de otros programas del Estado y la cercanía personal o a través de sus esposos con el Partido Justicialista. No obstante, el Plan Vida imprimió un cambio sustantivo en sus cotidianidades y las del barrio. Ellas reciben en sus casas el camión de la leche y casi todos los días del año sus vecinas se acercan para el retiro de la ración.

Basta llegar a un barrio y preguntar por la casa de la manzanera para que las y los pobladores –sean niños, ancianos, paraguayos, argentinos o bolivianos– no duden en indicar el camino. Evidentemente, los hogares de las “damas de leche” han pasado a ser un punto de referencia barrial. Sus casas se distinguen de la del resto de los vecinos, no por la calidad de la vivienda, sino por los carteles identificatorios, los amontonamientos de cajones de leche en los frentes o laterales, y por la asistencia de las vecinas en horarios clave.

Para ser manzanera, además de acondicionar la casa para la recepción y distribución de la leche, fue condición asistir a las capacitaciones: formarse técnica, ideológica y administrativamente.

Tal como nos contaban las trabajadoras vecinales visitadas:

Nosotros tuvimos talleres de todo tipo, antes de ser manzanera y después de ser manzanera, entonces que pasa eso a vos te hace crecer como persona y te hace entender muchas cosas que a veces vos no entendés o te rompes la cabeza, por ejemplo ahora vamos a Minoridad y Familia y nos hace entender muchas cosas, antes si yo veía a una mamá que le pegaba al chico agarraba un palo y le rompía la cabeza, ahora se que hay otros caminos. (Rosa)

Estamos haciendo un taller para la casa del joven, hacemos prevención, vamos a la casa Vida, andamos en acción social por algún trámite, hacemos talleres, andamos por todos lados. (Alicia)

Nosotras tenemos que hacer el listado, el censo, somos las que damos las altas y las bajas, llenamos las planillas que después van a provincia, después con eso ellos nos mandan la cantidad de cupos, bueno ellos nos enseñan cómo tenemos que hacer, nosotros vamos a la Casa Vida y les pasamos la información. (Juana)

Tan recurrente es la apelación a las capacitaciones que reciben como al movimiento territorial que despliegan “andamos por todos lados”, “vamos de aquí para allá”, “donde vayas vas a encontrar una bruja” son las formas que ellas eligen para

presentarse. Para capacitarse toman colectivos, se mueven en espacios extra barriales, cuestión que es valorada y jerarquizada en su trabajo de manzaneras.

Así las capacitaciones y la movilidad territorial las distinguen de sus vecinas, de sus congéneres y del vecindario en general, las dotan de contactos, de conocimientos y de información a los que las otras no acceden.

Recordemos que en estos barrios empobrecidos el afincamiento en el hogar, ya no es exclusivamente cosa de mujeres. Como constata Géliga Vargas “el hogar, ‘reino’ histórico de la mujer, ha pasado hoy a convertirse en albergue de un alto número de hombres desocupados”<sup>31</sup>. En un contexto de restricciones monetarias, el tomar un colectivo implica un esfuerzo ya que no siempre se puede asignar parte del presupuesto familiar a este fin. Desempleo + falta de dinero + políticas sociales focalizadas territorialmente se refuerzan recíprocamente generando o profundizando lo que en otro trabajo hemos denominado “proceso de insularización”<sup>32</sup>.

En este marco estructural, las manzaneras del Vida asumen una visibilidad indiscutida. Son una de las principales mediadoras entre las receptoras de alimentos, el barrio, el municipio y la provincia. Ellas, además de distribuir la leche, dan, reciben, regulan y dosifican las cuotas de información hacia “abajo” (fundamentalmente las vecinas) y hacia “arriba” (el municipio y la provincia). En la cotidianidad barrial marcan los tiempos y el recorrido que día a día realizan cientos de mujeres para acceder a la leche. En definitiva cumplen un rol relevante en el disciplinamiento barrial educando a sus congéneres sobre los beneficios de la leche y sobre la responsabilidad que ellas tienen (manzaneras y “beneficiarias”) en el buen desarrollo de niños y niñas.

Veamos cómo lo expresan María y Juana:

El Plan Vida, es para acostumbrarlos, cosa antes los chicos no sabían lo que era leche, porque leche tomaban los que tenían plata. Se veía que los chicos no rendían en el colegio, ahora no rinden porque no quieren. Está comprobado que los chiquitos tenían que desayunar antes de las 9:30 de la mañana, para estar bien despiertos al mediodía para el colegio, o a la mañana. (María)

La gente no entiende, a veces dicen que somos unas hinchas porque los obligamos que vengan temprano... Pero no, mi amor, a la gente hay que... yo siempre digo. A la gente hay que educarla mi amor porque sino la gente no aprende nunca. (Juana)

La cuestión del horario para la entrega de la ración aparece recurrentemente en los relatos de las trabajadoras entrevistadas, constituyéndose en uno de los temas clave. Pensemos que la dinámica sus hogares están, en gran medida, atravesados por el tiempo de las receptoras. Sin embargo el problema, tal como lo manifiestan

---

<sup>31</sup> Géliga Vargas, *op. cit.*

<sup>32</sup> Fournier, Marisa y Soldano, Daniela (UNGS), “Vecinas y políticas: notas acerca de las paradojas de la focalización en el Plan Vida”, ponencia presentada en el 1<sup>er</sup> Congreso Nacional de Políticas Sociales, UNQ, Bernal, mayo de 2002.

ellas mismas, no se liga tanto con la falta de disposición personal a atender a “sus beneficiarias” sino con argumentaciones de raíz científica y técnica sobre el vínculo entre alimentación y desarrollo infantil. Las receptoras que no acuden a retirar la leche en horario son las “irresponsables”, las “vagas”, las que desatienden a sus crías. En la apreciación de estas mujeres, su misión es garantizar que los bienes (la leche) lleguen a cada hogar “a quienes lo necesitan”. El hecho de que su tarea se concrete depende de “las otras”. Las buenas mujeres, las buenas madres, son aquellas que efectivamente asumen el cuidado y la alimentación de sus hijos e hijas, en tiempo (llegar en horario al retiro de la ración) y forma (ensayando recetas de cocina económicas con los productos que vienen en el paquete mensual).

En línea con la responsabilización, diríamos casi exclusiva, de las “beneficiarias” en el desarrollo de la primera infancia, Perla, una de las trabajadoras visitadas, criticaba a las guarderías, viendo en esta institución la desnaturalización del rol de las mujeres en la familia.

La mamá se tiene que hacer responsable del chico, no la guardería porque sino todo el mundo se rasca y anda todo el día en la calle y tu hijo está depositado ahí en la guardería, si ese chico no es un bote de basura, ni es un adorno, ni es cuadro. Yo siempre digo las guarderías tendrían que ser de un par de horas, no como es ahora, las guarderías están hechas para la comodidad de la mujer. (Perla)

Si bien no estamos en condiciones de afirmar que la mirada de Perla es extensible al resto de las manzanas, en nuestras conversaciones con las trabajadoras vecinales, no aludían a la necesidad de revisar los roles al interior de la familia. La presencia de los hombres en el escenario doméstico –producto de la desocupación– no es visualizado por estas mediadoras como posibilidad de redistribución de las responsabilidades de crianza y cuidado de los hijos. El análisis que realiza Laura Masson en relación al discurso oficial del Programa se expresa, de otro modo, en el escenario territorial. La educación de los hijos y “la lucha por la cría” aparece como función natural de las mujeres.<sup>33</sup> De este modo las manzanas de los barrios visitados, desde sus lugares de mediación, tienden a la reproducción y actualización de estereotipos de género, presentes en la formulación del programa.

## Tradiciones y tensiones

Entre las premisas estructurantes del Vida en su relación con las que serían sus ejecutoras directas, se destacan a) que el trabajo debía ser voluntario –no remunerado– y b) que ellas debían desvincular la entrega de la leche de cualquier tipo de práctica política y partidaria.

El primer eje se liga con la reducción de costos operativos que implica la no retribución, en dinero, del trabajo que realizan las 38 mil trabajadoras vecinales.

---

<sup>33</sup> Masson, Laura, *La política en femenino. Género y poder en la Provincia de Buenos Aires*, IDES, Buenos Aires, 2004.

Pasados once años, manzaneras y comadres no han conseguido reconocimiento salarial o estímulos monetarios sistemáticos. A lo sumo están habilitadas para que- darse con las raciones que no son retiradas y a conservar una ración para sus fami- lias más allá de no cumplir con los requisitos de focalización. También tienen algunas facilidades para conseguir zapatillas para sus hijos, turnos en la salita de atención médica con mayor celeridad, evitar largas colas para la recepción de las bolsas de comida que distribuye el municipio y el acceso a determinada información oficial.

Sobre todo lo que ellas reciben es un fuerte reconocimiento simbólico y un lugar institucionalizado en los niveles del gobierno municipal y provincial. La mística con la que se creó el programa es actualizada permanentemente en las reuniones con los funcionarios de la Casa Vida y del gobierno provincial, con la realización de encuen- tros de manzaneras y la entrega de premios. En el imaginario de estas mujeres ellas pasaron a ser “alguien”, personas que pertenecen a espacios más amplios que el barrio y que además cuentan con reconocimiento del estado y algún tipo de titularidad.

Nosotras, con mis compañeras, tuvimos que hacer cursos para ser manzaneras. Ser una manzanera no es entregar la leche y punto. Tenés que sentirlo, tenés que tener esa dedicación, porque es una cosa, una cuestión de piel. (Alicia)

Nosotras somos una cadena, en realidad somos una red... el Vida es como, cómo te voy a decir aparte de ser una red, es una red que se mueve en todos lados, en la salita, en los comedores, en todos lados adonde vos vayas vas a encontrar una bruja, siempre digo yo, a donde vayas vas a encontrar una bruja. (Zulma)

Respecto de la intencionalidad del gobierno provincial de desvinculación entre el Programa y la acción política y/o partidaria de las mediadoras, los funcionarios del Consejo estaban convencidos de que en un marco de crecimiento y concentración territorial de la pobreza los favores particularizados que podrían hacerse en función de determinadas afinidades político partidarias no tendrían la capacidad de garanti- zar el voto masivo. La eficiencia en la distribución del recurso, el que los bienes llegasen prolijamente a quienes estaban destinados, a la vez de construir una imagen de transparencia de sus impulsores –Eduardo Duhalde e Hilda “Chiche” González de Duhalde– tendría efectos de demostración sobre el compromiso de los gobernantes en la satisfacción de las carencias alimentarias de niños y niñas.

Sin embargo, la supuesta “apoliticidad” del programa es fuertemente cues- tionada por las manzaneras. Tal como afirmó un funcionario del Consejo Provincial de la Familia en sus declaraciones a uno de los medios de comunicación gráfica más importantes del país, “lo más difícil es mantener a la manzanera fuera de lo político y sostenerla dentro de lo comunitario”<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> *Clarín*, lunes 27 de enero de 1997.

Ellas consideran que el Vida es política, pero otro tipo de política. Tal como afirmó una de las entrevistadas, “hoy la verdadera política es la política social”, es decir, la que ellas hacen y para la cual tienen un recurso central: el acceso a una proporción significativa de vecinas y el uso de la palabra.

El Programa Vida habilitó y/o potenció en estas mujeres un protagonismo territorial indiscutido. En estos barrios empobrecidos numerosas familias cuentan con la presencia de niñas/os entre los 0 y 5 años (hijos directos de los que están a cargo del hogar, nietos o sobrinos), además de existir una cantidad relevante jóvenes y adultas embarazadas.

En la labor cotidiana de recibir a las vecinas en sus hogares, las manzaneras, juntan y dan información, se enteran de los problemas y de lo que sucede en cada una de las casas. Tienen conocimientos minuciosos que administran y regulan de acuerdo a criterios e intereses complejamente contruidos a partir de sus vínculos y relaciones con: a) los funcionarios y técnicos del programa, b) las otras manzaneras, c) sus familias, d) las vecinas y e) sus propias historias personales. En estas intrincadas redes de relaciones ellas se constituyen como tales y así lo expresan:

El Vida me cambió la vida porque vos haces cosas para los demás, ayudás a los demás, soy más reconocida. Antes me reconocían en mi casa ahora me reconocen en el barrio y en todos lados donde voy me conocen, voy a acción social y me conocen, voy a la salita y me conocen, me conocen en todos lados. (Zulma)

Es como que la gente te hace algo propio, ya no sos vos Juana la vecina de al lado, sos la Juana la de todo el barrio. (Juana)

La manzanera es la chusma del barrio, es doña Rosa del barrio ¿por qué? porque sabe todo. (María)

Relación diaria con vecinas, ayuda concreta y acceso directo a funcionarios del Estado y la información que circula en este ámbito, las convirtió en figuras públicas. Sus vidas no se circunscriben a la esfera doméstica y familiar. Formar parte del Vida implicó no solo la transformación de sus hogares, sino otro sentido de pertenencia.

Para ellas su principal capital político es la palabra: Decir, en el imaginario de estas mujeres, es un recurso de poder que ponen en escena en situaciones concretas y ante diferentes interlocutores. Ante el gobierno provincial y municipal –los que están “arriba”– son protestonas y rebeldes. Con sus vecinas –las que están “abajo”–, contenedoras y pedagógicas.

El político es como que le tiene miedo a la manzanera. Porque yo puedo salir a decir al barrio que fulanito es un genio, un tipo macanudo, que te da bolilla. Y si yo me pongo en bruja, como y empiezo a despotricarte...eso es lo que puede llegar a hacer la manzanera con el político. No se si me entendés. Por ahí le llaman política a eso, que la manzanera puede decir... (María)

Como manzanera no me voy a poner a decirle a la gente si vamos a hacer kilombo, vamos a romper todo. Yo me voy a allegar a la gente y le voy a decir



mire si los reclamos son legítimos, porque yo no estoy en contra de los reclamos, hay que saber hacer los reclamos, a donde corresponde, como tiene que ser. (Alicia)

El poder de Decir está unido directamente con el dar. La política que ellas realizan no es la de los punteros, la de la promesa. En su percepción sus voces están respaldadas, legitimadas, por el recurso material que distribuyen. Constantemente intentan diferenciarse de los punteros barriales –quizás sus competidores más cercanos– quienes utilizan su relación con el aparato político partidario para la distribución discrecional de recursos. Ellos los políticos son los que hacen la mala política, los que prometen sin cumplir y los que solo se acuerdan del barrio durante el calendario electoral.

La leche es política pero de otra forma porque acá hay beneficio para la gente, por lo menos esto se ve. (Zulma)

Yo siempre hice política, antes la hacía prácticamente en la calle... fuera del horario de la leche. Pero ahora ya no me gusta más eso. Yo no les voy a hacer el caldo gordo a ellos. Ellos cuando vas y les pedís no te responden. Yo no les voy a mandar a la gente para que la dejen ahí parada, ¿entendés? Nosotras estamos acá todos los días, no, no podemos hacer eso.

La claridad que tienen sobre la politicidad del programa, sin embargo, no termina allí. Son concientes que su trabajo cotidiano de decir, dar y recibir es capitalizado por alguien más, básicamente por quienes aparecieron como sus creadores: el gobierno provincial en la figura de Chiche y Eduardo Duhalde. Reconstruyendo una discusión con los funcionarios del municipio en la que instaban a las manzaneras a desligarse de “la política”, Juana nos comenta:

Yo les dije qué me van a decir que el Plan Vida no es política, todo es política papá, vos que te crees, que reparten huevos porque Dios es grande y porque tienen la gallina de oro. No, es una técnica, nada más que ahora lo que inventaron es que los reparta un vecino de barrio. La leche es política porque Duhalde en su tiempo era político, entonces es política. (Perla)

Las manzaneras, constituidas en mediadoras de una política alimentaria de focalización en la pobreza extrema se resisten a la total instrumentalización de su trabajo: las trabajadoras entrevistadas se reservan la posibilidad de “rebelión” bajo la figura de la amenaza hacia “arriba”. Sin embargo, en tanto esa amenaza no se traduce en acción colectiva, termina siendo funcionalizada en una estrategia de gobierno que penetra la cotidianidad barrial, cristalizando la desigualdad y produciendo diferenciaciones múltiples entre quienes comparten una misma situación estructural de clase y de género.

## Reflexiones finales

Las manzaneras no han surgido de un proceso de lucha por la ampliación o conquista de derechos. Fueron producto del cruce entre la oferta de un programa

destinado fundamentalmente a mejorar la nutrición infantil, las necesidades alimentarias y la existencia de mujeres con trayectorias de participación social y política.

Tras once años de implementación ininterrumpida del Vida estamos pareciera que, por el momento, la participación femenina en la ejecución de políticas sociales de este tipo no necesariamente lleva a la promoción o problematización de los derechos de las mujeres. Más bien podríamos decir que este programa tiende al reforzamiento del estereotipo de mujer/madre y a la responsabilización, casi exclusiva, de estas últimas en la reproducción cotidiana y social.

Las imágenes y los estereotipos que atraviesan el Vida son la bondad, el trabajo voluntario, la postergación de los propios deseos, la vocación de servicio y el reforzamiento de los lazos familiares. La figura que enlaza los atributos mencionados es el de la mujer/madre/nutricia, ya sea distribuyendo la leche, cuidando y amamantando a hijos e hijas o agudizando la imaginación para el procesamiento de los escasos insumos alimentarios que el programa provee. Las unas y las otras son afincadas en roles nutricios, educativos y reproductivos. Ello se expresa notablemente tanto en los contenidos de las capacitaciones, las declaraciones públicas de los funcionarios y los materiales didácticos y de difusión que se producen desde el Programa.

La visibilidad pública y el protagonismo territorial de las manzanas se inscriben en una determinada forma organizativa que, como vimos, contribuye a la generación de distinciones y jerarquías entre quienes comparten una misma situación estructural de clase y de género. Las manzanas son a la vez bisagra y punto de fricción entre las vecinas comunes y los/as tomadores/as de decisiones estratégicas. En nuestro trabajo no hemos identificado situaciones en las que las mediadoras del Vida hayan promovido espacios de enunciación más horizontales e igualitarios con las vecinas en los que sus jerarquías funcionales sean puestas en suspenso. Quizás ello implicaría una suerte de negación de sí mismas.

Como vimos en los primeros puntos de este artículo meterse con los derechos humanos de las mujeres en general y de las mujeres pobres en particular implica mirar atenta y críticamente dos de los lugares en los que ellas ocupan un rol central: la familia y la comunidad. Las teorías de género y los movimientos de mujeres vienen desarrollando, desde hace siglos, ideas, investigaciones y acciones tendientes a la deconstrucción y transformación de las relaciones erigidas sobre estereotipos rígidos que fijan a las personas en un determinado rol y en una determinada función, obturando de este modo el desarrollo de las potencialidades que toda/o ser humano/a posee. Tal como afirma Graciela Di Marco, la democratización de las familias exige la construcción de un discurso de derechos que, con voz de mujer –aunque no exclusivamente– permita develar, elaborar, resistir y negociar los sistemas de autoridad hegemónicos y las relaciones de poder tradicionales.

Se trata de encontrar en la cotidianidad los elementos que estructuran/reestructuran/desestructuran un determinado orden social general –siempre vinculante y relacional; material, simbólico y emotivo– De diferentes modos tanto a mujeres como

a varones se les niega la posibilidad de plantear la relación entre lo personal y lo político. La operación discursiva de separación entre la cotidianidad y la reproducción social y sistémica es a nuestro criterio uno de los principales cimientos sobre los que se erigen las múltiples opresiones. El varón desempleado es responsable por su condición de desocupado, su supuesta naturaleza debiera llevarlo a la buscar estrategias para proveer a la familia de los recursos necesarios para la reproducción. El trabajo de la mujer en el hogar no es valorado ni revisado, su función –natural– es tener hijos, alimentar y cuidar a su grupo primario. Mientras tanto la máquina que produce desigualdad y opresión sigue funcionando y las más perjudicadas son las mujeres.

