

DOSSIERS

*Veinte años de la Red
Iberoamericana de
Investigadores en
Globalización y Territorio*

*Desafíos del presente:
Educación en derechos
humanos, universidad
y ciudadanía*

Escriben en este número

CARLOS DE MATTOS
SILVIA GORENSTEIN
ANTONIO DAHER
MABEL MANZANAL
RICARDO MÉNDEZ G.
ROSA MOURA
INMACULADA CARAVACA
LUISA RIPÀ
RODOLFO BRARDINELLI
FABIÁN SALVIOLI
ANA MARÍA RODINO
VICTORIA KANDEL
NÉSTOR D. MANCHINI
MATÍAS PENHOS
OMAR A. SUÁREZ
SERGIO G. EIASSA
SOL GASTALDI
IVÁN POCZYNOK
ELINA ZACARÍAS DI TULLIO
MAURO GRECO
HUGO R. LOVISOLÓ
TÂNIA M. TAVARES

DIBUJOS DE SILVIA HURTADO /
RAMONA LEIVA / GISELA VERDUGO



revista de ciencias sociales segunda época

año 6 • número 25 • otoño de 2014
publicación semestral • ISSN: 2347-1050

Director: Carlos Fidel • Roque Sáenz Peña 352, Bernal, Buenos Aires



Universidad
Nacional
de Quilmes
Editorial



segunda época

revista de ciencias sociales

SUMARIO



Universidad
Nacional
de Quilmes
Editorial



año 6 / número 25 / otoño de 2014 / publicación semestral
Roque Sáenz Peña 352, Bernal, Buenos Aires / ISSN 2347-1050

Revista de Ciencias Sociales, segunda época

Presentación / 3

DOSSIER | VEINTE AÑOS DE LA RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGADORES EN GLOBALIZACIÓN Y TERRITORIO

Carlos de Mattos / Silvia Gorenstein
Presentación / 7

Antonio Daher
Impactos territoriales de la
financiarización pública poscrisis / 13

Mabel Manzanal
Crisis, especulación y desigualdad
en América Latina / 27

Ricardo Méndez Gutiérrez del Valle
Metrópolis en la globalización
neoliberal e impacto de su crisis / 45

Rosa Moura
Transformaciones territoriales y
en la red de ciudades / 69

Inmaculada Caravaca
Desarrollo local frente a la crisis / 95

DOSSIER | DESAFÍOS DEL PRESENTE: EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS, UNIVERSIDAD Y CIUDADANÍA

Luisa Ripa / Rodolfo Brardinelli
Presentación / 119

Fabián Salvioli
Educación superior en
derechos humanos / 121

Ana María Rodino
Pensar la educación en derechos
humanos como política pública / 129

Victoria Kandel
Derechos humanos, ciudadanía y
educación. Dilemas y desafíos / 141

Luisa Ripa
Algo de filosofía y la educación
en derechos humanos / 151

*Néstor D. Manchini / Matías
Penhos / Omar A. Suárez*
La educación en derechos humanos
en el nivel superior. Apuntes
del presente / 163

MISCELÁNEAS

*Sergio G. Eissa / Sol Gastaldi / Iván
Poczynek / Elina Zacarías Di Tullio*
El ciberespacio y sus implicancias para
la defensa nacional. Aproximaciones
al caso argentino / 181

Mauro Greco
Responsabilidad, resistencias y
primera persona en el recuerdo
de la última dictadura / 199

DOCUMENTOS POLÍTICOS DE COYUNTURA

Presentación / 217

*Hugo R. Lovisolo / Tânia Mara
Tavares da Silva*
Voces disonantes: esfuerzos,
innovación y el peso de
la tradición / 219

EXPRESIONES ARTÍSTICAS

Silvia Hurtado / Ramona Leiva / Gisela Verdugo
Me despertó mi propia voz / 233

RESÚMENES / 245



revista de ciencias sociales

Universidad
Nacional
de Quilmes
Editorial**Rector**

Mario E. Lozano

Vicerrector

Alejandro Villar

Arte editorial

Producción: Editorial UNQ

Diseño: Hernán Morfese

Revista de Ciencias SocialesUNQ / Departamento de Ciencias Sociales
Roque Sáenz Peña 352 (B1876BXD) Bernal,
Provincia de Buenos Aires. República Argentina
Dirección electrónica: revistacs@unq.edu.arPublicación propiedad de
Universidad Nacional de Quilmes
Roque Sáenz Peña 352 (B1876BXD) Bernal,
Provincia de Buenos Aires. República Argentina
www.unq.edu.ar
Nº de registro papel 5091021
Nº de registro internet 5165050El contenido y las opiniones vertidas en cada uno de los artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores.
Para su publicación, los artículos son evaluados por parte del Consejo editorial, del Consejo académico, y árbitros externos.**Director**

Carlos H. Fidel

Secretario de redacción

Juan Pablo Ringelheim

Consejo editorialAlejandro Blanco
Martín Becerra
Cristina Teresa Carballo
Jorge Flores
Osvaldo Fabián Graciano
Sara Isabel Pérez**Consejo académico**Carlos Altamirano (Conicet, UNQ)
Daniel Aspiazu (Conicet, FLACSO-Argentina, 1948-2011)
Dora Barrancos (UBA, UNQ, Conicet)
Elena Chiozza (UNLU, 1920-2011)
Emilio de Ipola (UBA)
Carlos De Mattos (Pontificia Universidad Católica de Chile)
José Déniz (UCM)
Emilio Duhal (UAM-A, Conacyt, 1947-2013)
Noemí Girbal (UNQ, Conicet)
Anete Ivo (UFBA)
Noé Jitrik (ILH, FLL, UBA)
Bernardo Kosacoff (UNQ)
Pedro Krotsch (UBA, 1942-2009)
Jorge Lanzaro (ICP, URU)
Jorge Lara Castro (Relaciones exteriores, Paraguay)
Ernesto López (UNQ)
Armand Mattelart (UP-8)
Adriana Puiggrós (Diputada Nacional, Conicet)
Alfredo Rodríguez (SUR-Chile)
Alejandro Rofman (UBA, CEUR, Conicet)
Héctor Schmuler (profesor emérito UNC)
Miguel Talento (UBA)
Alicia Ziccardi (PUEC, UNAM)

Revista de Ciencias Sociales, segunda época

PRESENTACIÓN

La publicación que presentamos expresa un esfuerzo que congrega a un conjunto amplio y diverso de intelectuales e investigadores del ámbito de reflexión de las ciencias sociales; algunos de ellos desarrollan sus actividades en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), otros, en distintos centros académicos del país y del exterior.

En este número de la revista se presentan dos *dossiers*. El primero de ellos fue coordinado por Carlos de Mattos y Silvia Gorenstein y articula diversos ensayos cuyos núcleos temáticos abordan la economía en su relación con el territorio en el marco del proceso llamado “globalización”. La presentación de los coordinadores echa luz sobre los diferentes matices de la problemática en cada uno de los artículos presentados. El segundo *dossier* fue coordinado por Rodolfo Brardinelli, quien integra el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Quilmes y, junto con Luis Ripa, fundamenta desde la introducción la

necesidad de articular toda actividad universitaria con la reflexión sobre la dignidad humana, sobre los derechos y obligaciones del hombre.

Agradecemos especialmente la amplia y generosa colaboración en el armado de las unidades temáticas de la revista de los coordinadores de los *dossiers*.

En este número, en un tercer bloque se incluye una diversidad de cuestiones, después se presenta un eje temático que aborda la coyuntura política nacional. Y, finalmente, pero no menos importante, hay una sección artística.

La concreción de este número fue posible por el valioso apoyo y estímulo de las autoridades del rectorado de la UNQ, conjuntamente con el profesor Jorge Flores y la Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes. Agradecemos especialmente a los miembros de los consejos Editorial y Académico, y a los especialistas que aportaron los comentarios y la evaluación de los trabajos que se publican en este número.

CARLOS FIDEL
Director

JUAN PABLO RINGELHEIM
Secretario de redacción





VEINTE AÑOS DE LA RED
IBEROAMERICANA DE
INVESTIGADORES EN
GLOBALIZACIÓN Y TERRITORIO



Presentación

Desde fines de la década de 1980, el avance del proceso de globalización económica, en el marco de un nuevo paradigma científico-tecnológico centrado en las nuevas tecnologías de información y comunicación, se constituyó en la tendencia central de la acumulación y desarrollo del capitalismo mundial. La percepción y análisis de los impactos territoriales de esta nueva dinámica, con sus fuerzas impulsoras, alentaron un amplio debate teórico y una significativa renovación de la agenda temática en este campo del conocimiento.

La génesis de estas discusiones en el ámbito iberoamericano permite reconocer al menos dos hitos relevantes en el proceso de instalación de las nuevas preocupaciones por las problemáticas urbanas, regionales y territoriales. El primero fue el Seminario Internacional sobre Revolución Tecnológica y Reestructuración Productiva. Impactos y Desafíos Territoriales (1989),¹ en el que se discutieron aspectos relacionados con las transformaciones en la organización de la producción; los cambios sociales y económicos a escala local y regional provocados por la creciente internacionalización del capital y las nuevas tecnologías; y las nuevas estrategias y políticas de reorganización territorial asociadas a los lineamientos macroeconómicos de liberalización y desregulación que comenzaban a imponerse.

El segundo hito tuvo lugar en Pereira (Colombia, 1994) en el Seminario sobre Impactos Territoriales de los Procesos de Aertura Económica, Reforma del Estado y Reconversión Productiva”,² donde un grupo de especialistas acordó la conformación de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII) con el propósito de recrear un ámbito de análisis y discusión sistemática sobre las características de los procesos de reestructuración (económica, productiva, social, política e institucional) que se desplegaban en diversos escenarios locales, regionales y urbanos de estos países. En este nuevo contexto estructural –globalización y revolución tecnológica mediante– las temáticas allí planteadas contemplaban los cambios en la distribución territorial de las actividades económicas y la población; las disparidades regionales y locales en materia de calidad de vida y bienestar social; la difusión y adopción territorial de innovaciones tecnológicas; y las nuevas modalidades de gestión pública territorial.

¹ Fue organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES-CEPAL) y el Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Los resultados de este seminario se publicaron en Alburquerque, F., C. de Mattos y R. Jordán (eds.), *Revolución tecnológica y reestructuración productiva, impactos y desafíos territoriales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1990.

² Organizado por el Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIDER) de la Universidad de los Andes.

La RII fue plasmando una agenda de investigación que, pese al localismo predominante o la “nueva ortodoxia” noventista –siguiendo la secuencia indicada por Benko y Lipietz–,³ sugiere cierta continuidad con el pensamiento estructuralista latinoamericano. Las perspectivas teóricas críticas, particularmente en el campo de la geografía y la economía política, orientaron a buena parte de las investigaciones que intentaban explicar el rol del espacio urbano y regional en la dinámica social, económica y política de ese período. Los estudios abordaron, con diverso énfasis y profundidad, las repercusiones de la reestructuración en curso, partiendo del reconocimiento de las lógicas globales de acumulación en las cuales se subsumían las dinámicas y tensiones en los territorios subnacionales. En especial, los cambios estructurales que se estaban produciendo en las metrópolis nacionales, los sistemas productivos locales, las instituciones y funciones gubernamentales, así como las diversas manifestaciones de la pobreza y calidad de vida a medida que ingresaba y se consolidaba el discurso teórico-ideológico con los postulados del *ajuste estructural*, formalizado a través de los lineamientos del Consenso de Washington.

Veinte años después, la agenda temática de la RII es confrontada por los nuevos procesos y fenómenos que se despliegan en el capitalismo a nivel global. En el Seminario Internacional 20 Aniversario de la RII: “La investigación urbano-regional en Iberoamérica ante la crisis mundial: problemas, desafíos, prioridades”, realizado en Monterrey,⁴ los trabajos y discusiones se enfocaron, principalmente, en las implicancias de la acción interrelacionada de las fuerzas dominantes de la actual fase capitalista, marcada por la financierización socioeconómica y la ruptura o mutación fundamental de la fase keynesiano-fordista.⁵

Desde esta perspectiva, los trabajos y debates del seminario abrieron o redefinieron interrogantes para la futura investigación urbano-regional en los países iberoamericanos, focalizándose en:

La lógica financiera global, en tanto componente fundamental de la organización capitalista del presente siglo, desde la perspectiva de sus repercusiones en la dinámica socioeconómica y territorial en curso, tanto en Latinoamérica como en el sur de Europa.

Crisis y transformaciones urbano-metropolitanas, con particular referencia a los procesos relacionados con los negocios inmobiliarios, la movilidad de las personas que habitan en las grandes ciudades y la gobernabilidad de estas.

La sustentabilidad urbana, y de los territorios en general, frente a la exacerbación de la explotación y el uso de los recursos (tierras, paisajes, suelo, patrimonios históricos, etcétera).

³ Benko, G. y A. Lipietz (1994), *Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*, Valencia, Edicions Alfons el Magnánim.

⁴ Organizado por la Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Nuevo León, México, del 1 al 4 de octubre de 2013.

⁵ El grupo de investigación “Derecho a la Ciudad” de Flacso se encuentra con Carlos de Mattos en Quito, el 4 de diciembre de 2013, <<http://derechoalaciudadflacso.wordpress.com/2013/12/04/grupo-de-investigacion-derecho-a-la-ciudad-de-flacso-se-encuentra-con-carlos-de-mattos-en-quito/>>.

Políticas públicas y gestión público-privada con sus implicancias en la revalorización, desplazamiento y producción del territorio. Participación y conflictos sociales.

Los cinco trabajos que se presentan en esta publicación reflejan, en forma comprensiva, contenidos de esta discusión. El primero de ellos, de Antonio Daher, contiene un análisis pormenorizado de las políticas macroeconómicas –nacionales y supranacionales– implementadas a partir de la crisis del 2008 en los países centrales. De acuerdo con el autor, los efectos de estas políticas comienzan a esbozar una nueva geografía global donde se combinan y potencian los resultados de la financierización privada y pública. Siguiendo contribuciones recientes de Harvey, Aalbers y Sassen, entre otros, subraya las raíces urbanas y la centralidad de las ciudades, sobre todo las metrópolis, de la crisis desatada y sus vínculos con las estrategias del capital inmobiliario.

Al focalizar su análisis en la lógica de la financierización desde el campo de las políticas públicas poscrisis, Daher llama la atención sobre las repercusiones en torno a la movilidad geográfica de los flujos de capitales, con sus consecuentes impactos sectoriales y territoriales. Este proceso es observado a través de los diferenciales de tasas de interés, las paridades cambiarias, las deudas de los países, el riesgo-país y el contagio de la crisis. De manera detallada, el autor da cuenta de cómo estas variables y procesos repercuten en las economías de los países y regiones, destacando las dinámicas opuestas de desindustrialización-reindustrialización que profundizan las desigualdades territoriales; la volatilidad macroeconómica por la especialización en la exportación de *commodities*; el comportamiento de los mercados de trabajo, con las diferencias salariales y migraciones entre países; los nuevos mapas de la pobreza en el norte y en el sur.

Sobre la base de la identificación de estos *subproductos* territoriales y sociales, Daher, posiciona una agenda de investigación orientada a profundizar en las problemáticas derivadas de las políticas macroeconómicas y financieras poscrisis. Entre ellas, y con particular significación para países y regiones de Latinoamérica, el autor coloca el tema de los ciclos en los recursos naturales –*bubble-bust*–, y, por lo tanto, la volatilidad socioeconómica de las regiones-ciudades *commodities*.

El trabajo siguiente, de Mabel Manzanal, explora los mecanismos económicos, políticos e institucionales que relacionan la actual crisis financiera del capitalismo global con sus dos crisis anteriores: la del sector energético, en la década de 1970, y la agroalimentaria ocurrida pasada la mitad de la primera década del presente siglo. Esta crisis, que provocó un aumento sustantivo

del precio mundial de los alimentos es, según Manzanal, la que más ha afectado a la población pobre y marginal del mundo, pese a su *invisibilidad* en relación con la percepción social e institucional de la crisis financiera.

Con esta lectura analítica, como la autora lo indica, el propósito es profundizar en la lógica de los procesos de valorización del capital de la presente etapa de acumulación en América Latina, cada vez más intensivos en la explotación del espacio, el territorio y sus recursos (gran agricultura, minería). Manzanal hace hincapié en las repercusiones sociales y territoriales del aumento en la producción de biocombustibles y de la demanda mundial de carne, en tanto procesos complejos y conflictivos que operan a través de la competencia por el uso de la tierra, la destrucción de sistemas locales de producción de alimentos, y los conflictos socioambientales que se manifiestan en diversos ámbitos locales de nuestros países.

El tercer trabajo, de Ricardo Méndez, se concentra en la transformación metropolitana provocada por la consolidación del régimen de acumulación financiarizado. Partiendo de los cambios producidos por la crisis del fordismo, y el progresivo tránsito a la globalización neoliberal, examina la dinámica de la inversión inmobiliaria y terciarización de la base económica; la segmentación de los mercados locales de trabajo; las modalidades de gestión empresarial de las metrópolis así como los cambios en la organización territorial de estas.

Méndez examina estas repercusiones de la crisis a partir de la experiencia de las metrópolis de la periferia europea. En primer lugar, profundiza en las derivaciones del quiebre del ciclo inmobiliario expansivo, provocado por el cambio en las estrategias de los grandes capitales inmobiliarios-financieros con su desplazamiento desde las metrópolis –donde la plusvalía se reduce– hacia territorios en los cuales pueden reproducir otro ciclo de crecimiento. Las condiciones laborales son el segundo ámbito que analizará a través de una lectura que exhibe los diversos componentes sociales y territoriales que surgen de la aplicación del concepto de vulnerabilidad urbana. Subraya, a su vez, la *terciarización informal* de las economías metropolitanas y, en consecuencia, la consolidación de una estructura laboral segmentada que profundiza la polarización social y la fragmentación espacial que exhiben las metrópolis. Por último, el autor da cuenta del recetario de políticas neoliberales en respuesta a la crisis, con particulares y significativos impactos diferenciales –caída de empleos y bienes públicos, de inversiones en infraestructura e I&D, en los gastos sociales, etc.– en las metrópolis de la Eurozona. En este escenario, con distribución muy desigual

de los costos de la crisis, se revitalizan, según Méndez, los movimientos sociales urbanos bajo las novedosas modalidades que hoy permiten las redes sociales y las infraestructuras digitales.

El trabajo siguiente, de Rosa Moura, se centra en las transformaciones del sistema urbano de América Latina. Al hacerlo, revisa muchos de los aportes que han integrado los debates de la RII, a lo largo de sus veinte años, sobre la base de tres ejes analíticos: las dinámicas territoriales motorizadas por la reestructuración productiva; la red de ciudades y las ciudades con sus nuevos roles y características; las aglomeraciones metropolitanas principales y los procesos de expansión de la ciudad a la región. Con esta lectura, Moura observa procesos de desconcentración espacial de la industria, en el marco de la recentralización/reconcentración de las actividades de comando empresarial en las principales metrópolis de América Latina y la red internacional de ciudades. Subraya los cambios que se han producido en la expansión metropolitana y en el significado de la oposición centro-periferia, por el accionar de las fuerzas globales (reestructuración productiva, internacionalización y financierización) con nítidas expresiones en los productos inmobiliarios, en los nuevos espacios de actividades y trabajo, ocio, consumo, etcétera.

Moura repasa, a su vez, resultados de estudios sobre las ciudades intermedias, marcando las tendencias que replican características de las áreas metropolitanas y la evolución económica que muchas han experimentado en el contexto de la *reprimarización* y expansión o relocalización espacial de actividades económicas. Finalmente, plantea interesantes preguntas para la futura agenda de investigaciones urbanas en América Latina, marcando la necesidad de entender o profundizar en las repercusiones territoriales de los grandes proyectos de inversión (IRSA), los acuerdos de integración regional, la configuración de la red de ciudades latinoamericanas, entre otras más específicas sobre las regiones metropolitanas y el patrón regional de configuración urbana.

La última contribución, de Inmaculada Caravaca, hace hincapié en las perspectivas de los estudios sobre desarrollo local y la importancia de esta escala, en el marco de la actual fase de crisis del capitalismo. Al hacerlo, retoma argumentos de Harvey⁶ respecto a la importancia de las diferencias geográficas para el capital, cada vez más móvil y atento a la menor diferencia local de costos. La autora analiza, en primer lugar, los enfoques teóricos que han guiado los debates del grupo “Sistemas productivos locales, redes de innovación y desarrollo territorial” de la RII que, como su nombre lo indica, ha puesto particular énfasis en territorios donde se manifiestan procesos innovativos (empresariales

⁶ Harvey, D. (2012), *El enigma del capital y las crisis del capitalismo*, Madrid, Editorial Akal.

y socioinstitucionales), o directamente relacionados con actividades que producen, distribuyen y utilizan el conocimiento en forma intensiva.

Luego de una caracterización de la actual crisis sistémica global, Caravaca coloca a la escala local en el centro de sus reflexiones. Por un lado, reconociendo los efectos heterogéneos y la vulnerabilidad de algunos lugares frente al reacomodamiento de otros a los impactos negativos provocados por la crisis. Para dar cuenta de ello, la autora pasa al plano operativo indagando en ciertos desafíos teórico-metodológicos y empíricos. Según Caravaca, el análisis local de los efectos de la crisis no está exento de discusiones, como la que refiere a la aplicación de los conceptos de *vulnerabilidad* y *resiliencia territorial* –provenientes de los estudios ambientales– y las relativas a las formas de solucionarlas. En tal sentido, revisa las diferentes propuestas que hoy se sugieren, particularmente, desde enfoques de la economía social y de la gestión empresarial, como la de la banca ética, la llamada economía del bien común, o las de la responsabilidad social corporativa incorporada en ciertas legislaciones locales. En definitiva, tal como la autora lo señala, se trata de nuevos desafíos teórico-metodológicos y empíricos frente a las problemáticas locales heterogéneas que está provocando la crisis, y las diversas respuestas que emergen de estas realidades.

Los cinco artículos del dossier aportan, con sus especificidades, a la reflexión general sobre diversos campos críticos de las transformaciones socioeconómicas y territoriales bajo la actual fase del capitalismo globalizado y financierizado. Las miradas confluyen, a su vez, en la demanda de una agenda de investigación dinámica que profundice en realidades inestables, con problemáticas que llaman al debate teórico y político. Se renuevan, entonces, los desafíos que desde hace veinte años se han planteado los académicos y especialistas que integran la RII.

Antonio Daher

Impactos territoriales de la financiarización pública poscrisis

Introducción

Paul Krugman, con un pesimismo que resultó realista, escribía sobre la crisis de 2008 bajo el título *De vuelta a la economía de la gran depresión* (2010). Roubini y Mihm (2010), reconocido el primero como el profeta de esa crisis, preguntaban dramáticamente (en la portada de su libro) “¿Cómo salimos de esta?”. Reinhart y Rogoff, a su vez, reprochaban en su título que la crisis actual, como tantas anteriores, respondía a *Ocho siglos de necesidad financiera* (2011), y entre tantos otros, Stiglitz, identificando responsabilidades, escribía bajo el título *El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial* (2010).

En este contexto, Aglietta (2012) planteaba la siguiente cuestión: ¿por qué la Eurozona emerge como el nuevo epicentro de la crisis financiera global cuando su origen –las hipotecas *subprime*– era estadunidense? Aludía sin duda a su contagio y difusión, pero innegablemente también a una geografía de la crisis; al paso de crisis localizadas a crisis globales (Harvey, 2011). Sorprende, en efecto, que desde un subsector inmobiliario –el *subprime*, especializado en la vivienda social para las minorías de afroamericanos, hispanos y pobres en ciertos barrios de algunas ciudades de los Estados Unidos– la crisis se expandiera a todo el sector financiero y por su intermedio al conjunto de la economía mundial. Esta propagación incontenible llevaría a Dymski (2012, p. 161) asertivamente a rotularla “desde los márgenes de la ciudad al corazón de las finanzas globales”. No casualmente Saskia Sassen (2012, p. 74), en referencia gráfica a la securitización propulsora del contagio de la crisis, describía “*When local housing becomes an electronic instrument*”.

La “centralidad de las ciudades en la crisis”, planteada por Aalbers (2012, p. 6) y más específicamente “las raíces urbanas de las crisis financieras” (Harvey, 2012a, p. 321, y 2012b, p. XIII) aluden a la necesaria expansión territorial del capital global (Sassen, 2012) y remiten a la advertencia de que “las conexiones entre urbanización, acumulación de capital y financiarización de las crisis merecen un cuidadoso análisis” (Harvey, 2011, p. 137). La recurrente relación histórica entre el sector inmobiliario y las crisis económicas (Daher, 2013a) y la creciente financiarización urbana y de sus territorios (Daher, 2013b) son procesos analizados con similar propósito.

Tan mayoritaria e irreversible es la urbanización demográfica y económica –y especialmente financiera– que ya no es posible disociar los ciclos y crisis económicas de las dinámicas urbanas y sobre todo metropolitanas, dialécticamente interrelacionadas. Tal vez por ello Harvey (2011, p. 142) plantea la pregunta “¿la urbanización de China es la fuente primaria de estabilización del capitalismo mundial?”, apuntando a las ciudades como factor causal, y probablemente por similares razones Aalbers (2012, p. 293) se interroga por las “ciudades pos-subprime”, en alusión a los efectos urbanos de la crisis.

Territorios de la financiarización pública

En el contexto anterior y en medio de una *financiarización en crisis*, cabe preguntarse: ¿la globalización financiera lleva al “fin de la geografía”? (O’Brien, 1992). O por el contrario, ¿más que “una nueva geografía económica” –como titula el Banco Mundial (2009)–, la geografía más propiamente nueva es la “geografía financiera”? Por esto Harvey (2011) relaciona las nuevas geografías con los flujos de capital, en medio de un mercado global de capitales (Carriére-Swallow y Claro, 2013), y Bravo *et al.* (2003) han analizado los efectos sectoriales y *regionales* de la heterogeneidad de la transmisión monetaria. Porque, en efecto, el incremento en la movilidad y liquidez del capital ha tenido claras repercusiones en el nivel regional (Corpataux y Crevoisier, 2005), y la expansión de la industria de las finanzas ha tenido un impacto no solo en la economía, también en los territorios (Corpataux, Crevoisier y Theurillat, 2009).

La financiarización conlleva máxima movilidad de capitales, pero no implica ubicuidad de estos. Su *novedad* se asocia a las innovaciones en la ingeniería financiera, no a una presunta desterritorialización (Daher, 2013b). La financiarización se da en la instantaneidad del *tiempo real* tanto como en la tangibilidad del *espacio real*, sin exclusión. No sin razón Wainwright (2012, p. 102)

habla de “una geografía histórica de la securitización” en relación con los canales de transferencia de la financiarización y contagio de la crisis reciente, y Aalbers (2012, p. 137) se cuestiona “por qué la desterritorialización ha sido tan lenta”.

Ciertamente la financiarización pública replica y aplica algunas de las innovaciones de la ingeniería financiera –asumiendo con ello también sus riesgos– orientando y liderando así la movilidad geográfica de los flujos de capitales más allá de los propiamente estatales. De manera similar a lo que se constata con los flujos privados de capital, en el ámbito público los efectos sectoriales y territoriales de las políticas monetarias tampoco son homogéneos. En efecto, un estudio del Banco Central de Chile concluye que las regiones subnacionales con orientación comercial e industrial son más sensibles –usando como indicador el desempleo– a los ajustes de políticas monetarias que las regiones mineras o agrícolas (Bravo *et al.*, 2003). Otro tanto sucede con la distribución sectorial y territorial de la inversión externa directa (IED): un ejemplo, entre otros estudios, es el análisis comparado de la IED en las regiones españolas (Rodríguez, 2005).

Asimismo, la geografía de los diferenciales de tasas de interés y paridades cambiarias –que responden a políticas públicas– junto a otros factores tales como el riesgo-país, las restricciones a la libre circulación de divisas y la tributación son variables explicativas de la geografía de los flujos de capitales, de su orientación y asignación territorial y, en distintos horizontes temporales, de sus migraciones y *volatilidad espacial*. Por lo demás –como es sabido– aquellos pueden inducir localmente burbujas especulativas, apreciación de las monedas domésticas y pérdida de competitividad, amén de otros efectos. Son los riesgos de la afluencia o de la invasión de capitales que deben asumir no pocas veces los países emergentes y sus circunstanciales *monedas-refugio*.

La geografía financiera también se configura por la distribución territorial de las colocaciones de los fondos soberanos y créditos privados, y la correspondiente de deudores. Ella se traduce así en países y regiones *colocadores netos*, y en territorios *captadores netos*. En períodos de crisis, la geografía de la deuda conlleva muchas veces procesos de conversión territorial (Daher, 1991), “*debt for nature swaps*” y otros ajustes urbano-regionales.

Sin embargo, la geografía financiera *territorializa* también otras variables, tales como las políticas cambiarias, monetarias y fiscales, y sus consecuencias agregadas en los mercados financieros y de valores. Como se ha dicho antes, si la crisis fue la resultante de una explosiva financiarización privada en medio de una generalizada desregulación, las consiguientes políticas estatales y supra-

nacionales antirrecesivas y procompetitividad, principalmente en los mismos ámbitos fiscal, monetario y cambiario, configuran una reacción poscrisis de inédita *financiarización pública* con un relevante correlato socioterritorial.

Guerra de divisas: impactos territoriales

La *guerra de divisas* se perfilaba –luego de la crisis reciente y de sus efectos mundiales– como una consecuencia directa o indirecta de las políticas nacionales antirrecesión, procompetitividad y prorreactivación. Bretton Woods, el sistema monetario internacional de mediados del siglo pasado –propuesto por los Estados Unidos en respuesta a las sucesivas devaluaciones en distintos países para estimular sus exportaciones luego de la gran recesión (Bagus, 2012)–, renacía con nostalgia en el imaginario geopolítico. Los regímenes cambiarios, tasas de cambio flexibles y flotaciones cambiarias (que afectaban las balanzas de pagos) se asociaban a crisis político-cambiarias (Carrière-Swallow y Claro, 2013). Una verdadera competencia entre monedas (Huerta de Soto, 2012) se expresaba en un yen más débil prorreactivación japonesa afectando la competitividad intraasiática; en un yuan políticamente subvaluado que incomodaba al dólar estadounidense, y depreciado por los programas de incentivos monetarios de la Reserva Federal; en la homogénea rigidez del euro que imposibilitaba una mayor competitividad vía política monetaria para los países *periféricos* en situación más crítica en la eurozona; y en una cadena de devaluciones sucesivas en las monedas de muchos países emergentes, como consecuencia de la depreciación de sus *commodities*, la salida de capitales y la revalorización de algunas divisas.

Como resultado de esta guerra de divisas o *competencia entre monedas* se endosan desaceleraciones y recesiones de un país a otro; los costos económicos y sociales de las crisis se externalizan geográficamente a otras naciones; se enrocan territorialmente los desequilibrios fiscales y los superávits y déficits de pagos, incluso entre distintos continentes; la mayor competitividad de unos se gana a costa de otros, a veces en hemisferios distintos; la recuperación en el empleo en determinadas economías se traduce en cesantía en otras latitudes; y, en definitiva, la guerra de divisas –y las políticas públicas que la promueven– redunda en territorios ganadores y perdedores, incluyendo habitualmente entre los últimos a las economías más vulnerables y a las naciones y sociedades más pobres.

Esta desigual contienda se registra incluso entre países integrados por tratados comerciales y uniones monetarias. En la cri-

sis y prolongada recesión de la Eurozona, la “pérdida de la tasa de cambio variable como herramienta de política monetaria es otra desventaja” (Van Overtveldt, 2012, p. 53). La opción de devaluar era sin duda una “ventaja de la moneda propia” para sus países (Krugman, 2012, p. 182). A la flexibilidad de los tipos de cambio promovida en los años cincuenta por Milton Friedman (1953) parece oponerse una moneda única: antes del euro, “los países latinos europeos recurrían a la inflación monetaria y desvalorización de sus monedas para readquirir competitividad internacional [...] [aun] gravando los salarios reales y encareciendo las importaciones” (Huerta de Soto, 2012, pp. 92-93).

El impacto territorial de las políticas monetarias –en una unión monetaria como la europea o en un país– es muy distinto en las variadas regiones –nacionales o subnacionales– dadas sus diferencias estructurales. En la práctica, tales regiones son asimilables a pequeñas economías abiertas que no tienen instrumentos monetarios a su disposición (Dow y Rodríguez-Fuentes, 2010).

En América del Norte, Whitt (1996, p. 1) analizaba “*the mexican peso crisis*”, y Beine y Coulombe (2003) se preguntaban por las perspectivas regionales de la dolarización en Canadá. Esa inquietud puede replicarse hoy en términos de las implicancias territoriales –y por ende sociales– de una eventual *yuanización* asociada a la creciente primacía económica china. Por ahora es claro que los diferenciales en los tipos de cambio o en las paridades –más bien *dis-paridades*– cambiarias alteran, junto a la competitividad, las balanzas comerciales y de pagos, la relación entre las políticas cambiaria y monetaria y entre el tipo de cambio y la tasa de interés. En el corto y mediano plazos se reasignan, sectorial y territorialmente, los factores de producción, y en el largo plazo emerge y se configura una nueva geografía.

Las políticas macroeconómicas son formuladas *a-espacialmente*, y sus precios macro –tipo de cambio, tasa de interés, salarios– generan impactos regionales y urbanos fuertemente diferenciados, mucho más determinantes en términos territoriales que las inversiones directas del sector público, y no pocas veces contradictorios con las propias políticas gubernamentales de desarrollo local y regional. Estas consecuencias territoriales –positivas o negativas– son, en rigor, un subproducto de la gestión de la autoridad económica frente al cual las instancias y autoridades de desarrollo territorial deben adecuarse y actuar reactivamente (Daher, 1990). Con similar orientación, posteriormente Escobar y Repetto (1993) se propusieron indagar cómo la estrategia de desarrollo de Chile, desde mediados de la década de 1980, afectó la rentabilidad de los sectores transables de las regiones respecto del promedio del país.

Daher (1990, pp. 457-458) había sostenido que “la paridad cambiaria afecta diferencialmente la distinta especialización sectorial y la diversa geografía de las exportaciones e importaciones [...] con efectos positivos o negativos en el desarrollo rural o urbano; en los sectores productivos o de servicios; en la sustitución capital-trabajo, el empleo y el comportamiento demográfico; en el consumo, el ahorro y la inversión”. El mismo autor agregaba que, en general, el tipo de cambio real alto es prorregional, y el bajo, prometropolitano. El alto favorece el empleo –en términos de sustitución capital-trabajo– mientras que el bajo tiende a generar desempleo productivo y a terciarizar el empleo. Territorial y demográficamente, el cambio alto frena las migraciones rural-urbanas y, en extremo, las revierte; el bajo las favorece y con ello incrementa la concentración urbano-metropolitana. En términos sociales, la paridad baja favorece el consumo más que la producción, y por ende tiende a ser regresiva en términos redistributivos. La alta inhibe el consumo y fomenta el ahorro, la inversión y la producción, y tiende a ser socialmente más distributiva (dependiendo de otras políticas macro: laboral, arancelaria, tributaria, etcétera).

La investigación estadística realizada para el caso chileno por Escobar y Repetto (1993) concluía que el tipo de cambio regional relevante es distinto entre las regiones, dado que la estructura productiva regional, la composición de socios comerciales para el sector exportador y países competidores para el sustituidor de importaciones, difiere de la nacional.

El denominado *síndrome holandés* tiene, ciertamente, relación con los planteamientos anteriores y resulta ilustrativo de sus consecuencias sectoriales y territoriales: el descubrimiento de yacimientos de gas en Holanda detonó un incremento de la inversión externa directa y del ingreso de divisas, con la consiguiente apreciación de la moneda local y, por ende, la pérdida de competitividad de las exportaciones de los demás sectores –y, cabe acotar, de sus correspondientes localidades-. A ello se agregó, por la misma apreciación monetaria, una caída en el costo de las importaciones, un abaratamiento de los bienes no-transables, y un mayor dinamismo del comercio, los servicios y la construcción, además de un proceso de desindustrialización (Corden y Neary, 1982). Los efectos urbanos inducidos por estos cambios en los precios relativos resultan evidentes, dada la localización geográfica de los sectores secundario y terciario. El análisis del mal o enfermedad holandesa en la experiencia chilena ha sido realizado, entre otros, por Álvarez y Fuentes (2006) y, en especial –en relación con la dependencia del país respecto de los recursos naturales– por Pereira *et al.* (2009), quienes contrastan el síndrome holandés (chileno) asociado al cobre con las políticas gubernamentales.

Zonas monetarias y desigualdades territoriales

Si las políticas cambiarias efectivamente tienen un correlato territorial, las monetarias –ciertamente relacionadas– también lo generan, sea directamente, sea a través de la relación entre tasa de interés y tipo de cambio, y de su relación con los flujos de capital. La *geografía de las transformaciones monetarias* fue estudiada entre otros por Leyshon (1997), y las asociaciones entre *el dinero y el espacio económico* por Martin (1998) en una obra homónima.

Con anterioridad, Mundell (1961) había indagado sobre la integración monetaria y su relación con la integración fiscal, y McKinnon (1963), planteaba su aporte sobre “zonas monetarias óptimas” (véase también Kennen, 1969 y Sala-i-Martin y Sachs, 1991).

Ciertamente el concepto de *integración* ya implícitamente alude a una cierta dimensión *espacial*, la que se hace nítidamente explícita en el de *zona monetaria*. La moneda única –como el euro– reduciría los costos de transacción (Huerta de Soto, 2012) sobre todo entre países que comparten un gran comercio (Krugman, 2012), afectando positivamente su desarrollo intrazonal (Carriére-Swallow y Claro, 2013). Adicionalmente, la moneda única constituiría una suerte de garantía implícita (Huerta de Soto, 2012) dando seguridad a los inversores (Krugman, 2012).

Como se expone más adelante, esta *garantía* se trastocará –en el caso europeo– en un grave problema de endeudamiento, incluso soberano, y la ventaja comercial intrazonal conllevará una fuerte desventaja competitiva extrazonal para muchos países y regiones de la unión monetaria.

Desde una aproximación territorial, algunas preguntas resultan inicialmente pertinentes: la moneda única ¿reduce las diferencias regionales? ¿es proconvergencia? (Canova, 2001); la mayor integración económica ¿contribuye a una superación de las disparidades regionales? (Suárez-Villa y Cuadrado Roura, 1993); ¿y más ampliamente, de los desequilibrios territoriales? (Rodríguez-Pose y Petrakos, 2004); la unión monetaria ¿afecta las desigualdades regionales en el caso específico de la Eurozona? (Ezcurra, Pascual y Rapún, 2003); ¿influye la moneda única en la competitividad y el crecimiento económico de sus regiones? (Rodil, 2008).

Las respuestas a estos interrogantes son categóricas, en especial cuando involucran específica o ampliamente a la zona monetaria más reciente y relevante, la Eurozona. Cuando el euro fue introducido –luego del tratado de Maastricht– se esperaba que creara convergencia, pero produjo divergencias (Soros, 2012). Resultan evidentes los efectos contrarios del euro en el norte y en el sur y, además, las diferencias interregionales dentro de cada país y entre ciudades

(Huerta de Soto, 2012). Krugman (2012), a su vez, constata efectos diferenciales en las zonas europeas, en particular durante la última crisis. Peor aun, el mismo autor destaca la pérdida de competitividad de los países del sur de Europa y el incremento de sus déficits comerciales. No solo no habría mayor convergencia, sino también agudización de las divergencias. Siguiendo a Feldstein, Van Overtveldt (2012) afirma que la unión monetaria habría generado “más guerra que paz” entre los países europeos; y Huerta de Soto (2012, pp. 16 y 22) sostiene que se habría producido una “maciza redistribución de riqueza en toda la unión monetaria”, un verdadero “proceso de transferencia de riqueza”.

La introducción de la moneda única implicó obviamente una pérdida de independencia en la política monetaria de los países: “la política monetaria de la Unión puede ser muy apretada (ajustada) para la economía de un país miembro y muy floja (laxa) para otro”, por lo que las autoridades nacionales deben recurrir a políticas no monetarias parcialmente compensatorias (Van Overtveldt, 2012, pp. 52-53). Por otra parte, la rebaja en las tasas crediticias para los países del sur –asociada a la disminución de su riesgo como consecuencia de la moneda única– aumentó los precios de los bienes de capital y produjo burbujas inmobiliarias (Huerta de Soto, 2012), socavando –en una nueva época– las bases financieras de esas regiones (Martin y Minns, 1995). La convergencia de tasas de interés generó, como paradoja, divergencia económica entre los países débiles y los fuertes: la Eurozona se dividió entre naciones acreedoras y deudoras, y la integración se volvió desintegración (Soros, 2012).

Aunque los costos de los déficits en algunos países pueden ser parcialmente externalizados a otros países vía inflación en ellos (Huerta de Soto, 2012), el efecto *Estado* ciertamente incrementó las divergencias, favoreciendo los espacios centrales de la Unión Europea versus las regiones periféricas menos competitivas (Rodríguez-Pose y Petrakos, 2004). Ello permite comprender mejor la configuración de “clusters de desempleo” a través de las regiones y países europeos (Puga y Overman, 2002). Y también las reacciones partidarias eurofóbicas como las de *Alternative für Deutschland* y del UKIP, Partido por la Independencia del Reino Unido.

La experiencia de la Eurozona, que comenzó en 1951 con la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, y que en 1957 hizo posible la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE), una unión aduanera con libre comercio, “prestando ayuda a las regiones más pobres [...] y garantizando la libre circulación de los trabajadores” (Krugman, 2012), concluyó en la Unión Monetaria, contradictoriamente y tal como se presagiaba, con “*Eurowinners*” y “*Eurolosers*” (Sinn y Feist, 1997).

No pocos sostienen que gran parte de los problemas constatados en la Eurozona se evitarían o resolverían complementando la unión monetaria con una unión bancaria y fiscal. Se desincentivaría así el “riesgo moral” propio de la “tragedia de los comunes” (Hardin, 1968), dado que cualquier gobierno que incurre en déficit puede lucrar a costa de otros gobiernos que siguen políticas fiscales más disciplinadas, lo mismo que sucedería, en el campo monetario, con cualquier banco a costa del Banco Central Europeo (Bagus, 2012).

La cambiante geografía de la banca y las finanzas (Alessandrini et al., 2010) y la disyuntiva entre sistemas financieros descentralizados versus centralizados, y sus consecuencias sobre los mercados locales de capital (Klagge y Martin, 2005), replantean no solo en términos económicos, sino también territoriales, las opciones de mecanismos de supervisión financiera supranacional –con sus secuelas en materia de soberanía fiscal y tributaria– y de “federalismo fiscal” (Carriére-Swallow y Claro, 2013).

Así pues, la evaluación de la experiencia europea, con la emergencia de “super-regiones” (Gripaios y Mangles, 1993) y de “regionalismos sub y supranacionales” (Daher, 1997), pareciera requerir no solo, ni principalmente, de nuevas técnicas para el análisis regional y de una verdadera “econometría espacial” (Moreno y Vayá, 2002), sino sobre todo de una auténtica y urgente “economía política geográfica” (Sheppard, 2011).

Conclusiones y desafíos

El presente trabajo ha tenido el propósito de indagar preliminarmente en un campo aún poco explorado a pesar su innegable relevancia y urgencia. En una suerte de *position paper*, se busca abrir y expandir nuevos campos de estudio y de evaluación de las políticas públicas –sobre todo macroeconómicas– y de sus efectos socio-territoriales.

De los antecedentes expuestos y sus proyecciones se hace evidente la necesidad de investigar la nueva *geografía global* de las políticas públicas poscrisis y, en particular, de la *financiarización pública*. Asimismo, se requiere indagar, específicamente, la nueva arquitectura global resultante de las políticas macroeconómicas: fiscal, monetaria, cambiaria, etc. y *territorializar* las políticas de austeridad y competitividad –incluida las guerras de divisas– y sus consecuencias sociales.

Especial atención debe prestarse al estudio no solo de los efectos, externalidades o *subproductos* supuestamente inadvertidos y

no intencionales de las políticas públicas de los gobiernos de las economías más desarrolladas, sino especialmente a las estrategias de *geopolítica financiarizada* de estos, formuladas con explícitos objetivos de dominio económico sobre las economías emergentes y de competencia global entre potencias.

La reorientación geográfica de capitales y la redistribución espacial y social de riqueza y de pobreza –inducidas por dichas políticas– ameritan también un análisis pormenorizado.

La investigación de la geografía de los fondos soberanos y de las deudas públicas, y de la geografía del contagio de crisis, del riesgo-país y de los riesgos sub y supranacionales es otro desafío relevante en la evaluación de los efectos socioterritoriales de las políticas públicas poscrisis. En la misma tarea será necesario acentuar y dimensionar la externalización de los costos de la crisis a los países emergentes y, particularmente, el *swap* de sustentabilidad para algunos países a cambio de vulnerabilidad para otros.

Un tema de singular importancia para los países primario-exportadores se relaciona con los ciclos *boom-bust* de sus recursos naturales y, como consecuencia, con la volatilidad territorial de sus regiones-*commodities* e incluso de sus ciudades-*commodities*, con obvias implicancias económicas y sociales para sus respectivas economías nacionales, que se manifiestan en sus tasas de crecimiento, sus balanzas comerciales y de pagos, sus presupuestos fiscales y sus mercados de trabajo, entre otras.

En el ámbito laboral, el estudio de los diferenciales internacionales de salarios y las migraciones entre países –e incluso entre continentes– de la *maquila trasnacional* resulta económica y socialmente de la mayor relevancia.

En fin, la investigación de las consecuencias socioterritoriales de la desestatización del Estado de Bienestar y la emergencia de *nuevas pobrezas* asociadas a desigualdades territoriales pre y poscrisis es otro desafío prioritario.

En síntesis, del carácter preliminar y de la brevedad de estas reflexiones, y más allá de las múltiples opciones de análisis esbozadas, se concluye como cuestión central la inminente necesidad de evaluar los *subproductos socioterritoriales* –en caso alguno marginales– de las políticas públicas poscrisis, tanto nacionales como supranacionales, evaluación que haría posible su reformulación atendiendo las consecuencias de tales *subproductos*, o al menos, su complementación con políticas compensatorias y medidas de prevención y mitigación de sus múltiples y graves impactos sociales y territoriales.

Bibliografía

- Aalbers, M. (2012), "European mortgage markets before and after the financial crisis", en Aalbers, M. (ed.), *Subprime Cities. The political economy of mortgage markets*, Malden, Wiley-Blackwell, pp. 120-150.
- Aglietta, M. (2012), "The European vortex", *New Left Review*, N° 75, pp. 15-36.
- Alessandrini, P., M. Fratianni y A. Zazzaro (eds.) (2012), *The changing geography of banking and finance*, Nueva York, Springer Science.
- Álvarez, R. y J. R. Fuentes (2006), "El 'síndrome holandés': teoría y revisión de la experiencia internacional", *Economía Chilena*, vol. 9, N° 3, pp. 97-108.
- Bagus, P. (2012), *A tragedia do Euro*, Campinas, Vide Editorial.
- Banco Mundial (2008), *Informe sobre el desarrollo mundial 2009. Una nueva geografía económica*, Washington, Banco Mundial.
- Beine, M. y S. Coulombe (2003), "Regional perspectives on dollarization in Canada", *Journal of Regional Science*, vol. 43, N° 3, pp. 541-569.
- Bravo, H. et al. (2003), "Heterogeneidad de la transmisión monetaria: efectos sectoriales y regionales", *Economía Chilena*, vol. 6, N° 3, Santiago, Banco Central de Chile.
- Canova, F. (2001), "Are UE policies fostering growth and reducing regional inequalities?", *Els Opuscles del CREI*, N° 8, pp. 1-35.
- Carriére-Swallow, Y. y S. Claro (2013), *Cueste lo que cueste. La batalla por salvar el Euro y Europa*, Santiago, Ediciones UC.
- Corden, W. y J. P. Neary (1982), "Booming sector and the de-industrialization in a small open economy", *Economic Journal*, vol. 92, N° 368, pp. 825-848.
- Corpataux, J. y O. Crevoisier (2005), "Increased capital mobility/liquidity and its repercussions at regional level", *European Urban and Regional Studies*, vol. 12, N° 4, pp. 315-334.
- O. Crevoisier y T. Theurillat (2009), "The expansion of the finance industry and its impacts on the economy: a territorial approach based on Swiss pension funds", *Economic Geography*, vol. 85, N° 3, pp. 313-334.
- Daher, A. (1990), "Políticas macroeconómicas, tipo de cambio y desarrollo territorial. Escenarios chilenos", en Alburquerque, F., C. De Mattos y R. Jordán (eds.), *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*, Buenos Aires, ILPES/ONU, IEU/PUC, GEL, pp. 457-478.
- (1991), "Conversión de la deuda y conversión territorial", *Revista de la Cepal*, N° 43, pp. 121-132.
- (1997), "Libre comercio y regionalismo subsupranacional", *EURE*, vol. XXIII, N° 69, pp. 81-98.
- (2003), "Regiones-commodities. Crisis y contagio en Chile", *EURE*, vol. XXIX, N° 86, pp. 89-108.

- (2013a), “El sector inmobiliario y las crisis económicas”, *EURE*, vol. XXIX, N° 118, pp. 47-76.
- (2013b), “Territorios de la financiarización urbana y de las crisis inmobiliarias”, *Revista de Geografía Norte Grande*, N° 56, pp. 7-30.
- Dymski, G. (2012), “Subprime crisis and urban problematic”, en Aalbers, M. (ed.), *op. cit.*, pp. 293-314.
- Dow, Sh. y C. Rodríguez-Fuentes (1997), “Regional finance: a survey”, *Regional Studies*, vol. 31, N° 9, pp. 903-920.
- Escobar, B. y A. Repetto (1993), “Efectos de la estrategia de desarrollo chilena en las regiones: una estimación de la rentabilidad del sector transable regional”, Colección Estudios CIEPLAN, N° 37, pp. 5-36.
- Ezcurra, R., P. Pascual y M. Rapún (2003), “Movilidad y desigualdad regional en la Unión Europea”, *Investigaciones Regionales*, N° 2, pp. 5-30.
- Friedman, M. (1953), “The case of flexible exchange rates”, *Essays in Positive Economics*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Gripaios, P. y T. Mangles (1993), “An analysis of European super regions”, *Regional Studies*, N° 8, pp. 745-757.
- Hardin, G. (1968), “The tragedy of the commons”, *Science New Series*, vol. 162, N° 3859, pp. 1243-1248.
- Harvey, D. (2011), *O enigma do capital e as crises do capitalismo*, San Pablo, Boitempo.
- (2012a), “Las raíces urbanas de las crisis financieras”, en Belil, M., J. Borja y M. Corti (eds.), *Ciudades: una ecuación imposible*, Buenos Aires, Ed. Café de las Ciudades, pp. 321-358.
- (2012b), “The urban roots of the financial crisis”, en Aalbers, M. (ed.), *Subprime Cities. The political economy of mortgage markets*, Malden, Wiley-Blackwell, pp. 13-19.
- Huerta de Soto, J. (2012), “Prefácio”, en Bagus, P., *A tragedia do Euro*, Campinas, Vide Editorial, pp. 11-17.
- Kennen, P. (1969), “The theory of optimum currency areas: an eclectic view”, en Mundell, R. y A. Swoboda (eds.), *Monetary problems of the international economy*, Chicago, The University of Chicago Press, pp. 41-68.
- Klagge, B. y R. Martin (2005), “Decentralized versus centralized financial systems: is there a case for local capital markets?”, *Journal of Economic Geography*, N° 5, pp. 387-421.
- Krugman, P. (2010), *De vuelta a la economía de la gran depresión y la crisis del 2008*, Bogotá, Norma.
- (2012), *¡Acabemos ya con esta crisis!*, Barcelona, Crítica.
- Leyshon, A. (1997), *Money/Space: Geography of monetary transformation*, Londres, Taylor and Francis.
- Martin, R. (1998), *Money and the space economy*, New Jersey, Wiley.
- y R. Minns (1995), “Undermining the financial basis of regions”, *Regional Studies*, vol. 29, N° 2, pp. 125-144.

- Mckinnon, R. (1963), "Optimum currency areas", *American Economic Review*, vol. 53, Nº 4, pp. 717-725.
- Moreno, R. y E. Vayá (2002), "Econometría espacial: nuevas técnicas para el análisis regional. Una aplicación a las regiones europeas", *Investigaciones Regionales*, Nº 1, pp. 83-106.
- Mundell, R. (1961), "A theory of optimum currency areas", *American Economic Review*, vol. 51, Nº 3, pp. 657-665.
- Pereira, M. et al. (2009), "Síndrome holandés, regalías mineras y políticas de gobierno para un país dependiente de recursos naturales: el cobre en Chile", Serie Medio Ambiente y Desarrollo, Nº 140, Santiago, Cepal.
- Puga, D. y H. Overman (2002), "Unemployment clusters across Europe's regions and countries", *Economic Policy*, Nº 34, pp. 115-147.
- O'Brien R. (1992), *Global financial integration: the end of geography*, Londres, Chatham House Papers.
- Reinhart, C. y K. Rogoff (2011), *Esta vez es distinto: ocho siglos de necesidad financiera*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rodil, O. (2008), "La competitividad y su impacto sobre el crecimiento económico regional de la Unión Europea (1995-2004)", *Revista de Estudios Regionales*, Nº 83, pp. 49-78.
- Rodríguez, C. (2005), "Un análisis comparado de la inversión extranjera directa efectiva y potencial de las regiones españolas", *Revista de Estudios Regionales*, Nº 73, pp. 13-42.
- Rodríguez-Pose, A. y G. Petrakos (2004), "Integración económica y desequilibrios territoriales en la Unión Europea", *EURE*, vol. XXIX, Nº 89, pp. 63-80.
- Roubini, N. y S. Mihm (2010), *Cómo salimos de ésta*, Santiago, Destino.
- Sala-i-Martin, X. y J. Sachs (1991), "Fiscal federalism and optimum currency areas: evidence for Europe from the United States", *NBER Working Papers*, Nº 3855, Cambridge, National Bureau of Economic Research.
- Sassen, S. (2012), "Expanding the terrain for global capital: When local housing becomes an electronic instrument", en Aalbers, M. (ed.), *Subprime Cities. The political economy of mortgage markets*, Malden, Wiley-Blackwell, pp. 74-96.
- Sheppard, E. (2011), "Geographical political economy", *Journal of Economic Geography*, Nº 11, pp. 319-331.
- Sinn, H-W. y H. Feist (1997), "Eurowinners and Eurolosers: The distribution of seigniorage Wealth in the UE", *European Journal of Political Economy*, Nº 13, pp. 665-689.
- Soros, G. (2012), *Financial turmoil in Europe and The United States*, Nueva York, PublicAffairs.
- Stiglitz, J. (2010), *El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, Buenos Aires, Taurus.

- Suárez-Villa, L. y J. R. Cuadrado Roura (1993), "Regional economic integration and the evolution of disparities", *Papers in Regional Science*, vol. 72, N° 4, pp. 369-387.
- Van Overveldt, J. (2012), *O Fim do Euro: A história da moeda da União Europeia e seu futuro incerto*, Rio de Janeiro, Elsevier.
- Wainwright, Th. (2012), "Building new markets: Transferring securitization, bond-rating, and a crisis from the US to the UK", en Aalbers, M. (ed.), *Subprime Cities. The political economy of mortgage markets*, Malden, Wiley-Blackwell, pp. 97-119.
- Whitt, J. (1996), "The mexican peso crisis", *Economic Review*, enero/febrero, pp. 1-20.

(Recibido el 5 de marzo.)

(Evaluado el 26 de marzo.)

Autor

Antonio Daher es profesor titular del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Coinvestigador del Centro de Desarrollo Urbano Sustentable, Proyecto Conicyt/Fondap 15110020.

Publicaciones recientes:

- (2013), "El sector inmobiliario y las crisis económicas", *EURE*, vol. xxix, N° 118, pp. 47-75.
- (2013), "Territorios de la financiarización urbana y de las crisis inmobiliarias", *Revista de Geografía Norte Grande*, N° 56, pp. 7-30.
- (2013), "Fondos inmobiliarios y riesgo urbano", *Revista de Urbanismo*, N° 29, pp. 32-45.
-

Cómo citar este artículo

Daher, Antonio, "Impactos territoriales de la financiarización pública poscrisis", *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 6, N° 25, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2014, pp. 13-26, edición digital, <<http://www.unq.edu.ar/catalogo/330-revista-de-ciencias-sociales-n-25.php>>.

Mabel Manzanal

Crisis, especulación y desigualdad en América Latina

LAS NUEVAS FORMAS DE VALORACIÓN DEL CAPITAL
Y DE PRODUCCIÓN DEL TERRITORIO FRENTE A LA
PROBLEMÁTICA DEL HAMBRE Y LA DESNUTRICIÓN¹

Introducción

En el presente, las formas de producción del espacio que garantizan el crecimiento y la sobrevivencia del capitalismo en buena parte de los países de América Latina están centradas en el sector primario, resultado del avance de la producción de *commodities* y de la gran minería. Ambas constituyen formas productivas dominantes en la configuración del espacio latinoamericano.

Desde luego que estos no son procesos lineales, ni unívocos, ni tienen asegurada su continuidad. Tanto por la crisis que afecta a la economía mundial desde 2008 (o incluso antes), como por la resistencia social a este modelo de funcionamiento a escala planetaria.

La economía mundial, aunque haya superado en 2013 la amenaza de la Gran Depresión, vive lo que el Premio Nobel de Economía 2001, Joseph Stiglitz (2014, p. 4) define como el Gran Decaimiento: disminución inexorable de la media de los ingresos, 50% de jóvenes desocupados en Grecia y España, continuación de las políticas de austeridad con su consecuente efecto recesivo y, conjuntamente, la desaceleración del crecimiento de los países emergentes.

Sin embargo, la acelerada expansión de la producción de *commodities* (como la soja en América Latina y en el mundo)² genera múltiples expectativas positivas, desdibujando o acallando las

¹ Este artículo se enmarca en el contexto de los proyectos: PICT FONCYT-Agencia (2011 0836); UBACYT (2008 F056 y 2011 F154); y PIP Conicet (2009, 1879 y 2012, 0273), todos ellos dirigidos por Mabel Manzanal.

² En 1990-1991 la producción mundial de soja era de 100 millones de toneladas (USDA, agosto de 1998) y en 2007/08 se había más que duplicado, pasando a ser de 218 millones, es decir, el 84% de la producción mundial de oleaginosas (USDA, agosto de 1998, Foreign Agricultural Service).

críticas respectivas. Y aparentemente nos coloca ante la siguiente disyuntiva: ¿el *boom* de la soja, y concomitantemente de los agro-negocios,³ es la clave que permitirá a muchos países de América Latina y de las zonas más pobres del mundo generar un nuevo tipo de desarrollo y sacar de la pobreza a la mitad, o más, de sus respectivas poblaciones? ¿Se trata de un panorama alentador para la satisfacción de una necesidad tan básica como el acceso a la alimentación?

En realidad, consideramos que el resultado es el inverso. Pero ello nos obliga a desandar un largo camino para *desenmascarar* (en cuanto sea posible) las creencias y afirmaciones que asocian este *boom* productivo en el agro con la solución de buena parte de los problemas de (i) hambre y (ii) pobreza de los países de América Latina, Asia y África.

Asimismo, se sostiene que todo esto resulta muy viable para América Latina, dados sus recursos naturales acordes a este nuevo designio de acumulación capitalista. Para alcanzar ese desarrollo deseado sería suficiente con respetar y seguir las nuevas reglas (productivas, tecnológicas, comerciales, institucionales) dominantes a escala planetaria.

Sin embargo, otro es el panorama cuando observamos que el hambre y la no sustentabilidad energética, presentes en el escenario mundial, provienen del modelo capitalista de crecimiento y acumulación; cuyos usos, cada vez más intensivos, regresivos y degradantes del espacio, el territorio y sus recursos, son una resultante de la concentración de la riqueza, con sus repetidas crisis de sobreacumulación.

En América Latina en particular (pero también en otros países de Asia y África) desde el nuevo milenio la valoración del capital se genera a través de formas cada vez más intensivas de explotación y exportación de bienes primarios, como los cultivos asociados con los agrocombustibles –soja, caña de azúcar, maíz, palmera– los hidrocarburos –gas y petróleo– y los metales y minerales –oro, plata, cobre, bauxita–. En todos estos casos los precios se fijan internacionalmente y suelen tener un sostenido crecimiento que deriva en concomitantes crisis de alimentación con sus secuelas de hambruna, que suelen anteceder a las crisis luego reconocidas como crisis financieras, energéticas y económicas, con recesiones generalizadas.

Distintos autores asocian esta etapa con un modelo productivo *extractivista* que conlleva a un proceso de “reprimarización de las economías latinoamericanas” (Svampa, 2013).⁴ Este no solo implica una reorientación hacia actividades primarias extractivas o maquilas, con escaso valor agregado, sino que también conlleva

³ En este trabajo se utilizan indistintamente los términos “agrocombustible” y “bio-combustible”.

⁴ Asimismo, estos autores identifican una nueva etapa en el proceso de acumulación neoliberal, denominada “Consenso de los *commodities*”, lo cual refiere a un nuevo acuerdo del capital hegemónico a nivel internacional, sucesor del conocido Consenso de Washington. Maristella Svampa (2013, pp. 30 y ss.) sostiene que en el último decenio América Latina pasó del Consenso de Washington, asentado sobre la valoración financiera, al Consenso de los *commodities* basado en la exportación de bienes primarios a gran escala. Y lo caracte-riza como “un nuevo orden económico y político-ideológico, sostenido por el *boom* de los precios internacionales de las materias primas”.

una pérdida de la *soberanía alimentaria*,⁵ a través de la exportación de alimentos a gran escala con destino al consumo animal o a la producción de biocombustibles, como sucede con la soja, el maíz, la caña de azúcar, entre otros (Svampa, 2013, p. 32).

Desde el nuevo milenio estamos enfrentados, por diferentes razones, a un renovado y potencial proceso de ampliación y profundización de la desigualdad social de la gran mayoría de la población latinoamericana y mundial; y no con un retroceso como prevén los Objetivos de Desarrollo del Milenio (UN Millennium Project, 2005) y como parecieran sugerir datos aislados y descontextualizados sobre el aumento de los sectores medios, en países como India, China, Brasil. La propia Cepal lo sostiene:

El escándalo de las desigualdades, *que se exacerbaron como nunca antes en el modelo financierista que se impuso en el mundo en las últimas décadas*, suscita la indignación compartida a la luz del desfondamiento de ese modelo tras la crisis. Podrán paliarse sus consecuencias financieras, pero no podrá borrarse la conciencia planetaria adquirida en este último año respecto de la arbitrariedad del modelo, ni podrá evanescerse la indignación que causan sus inequidades (2010, las cursivas son nuestras).

Asimismo, en este marco analítico está latente la percepción de que estamos enfrentados a una situación que coloca cada vez más al límite el funcionamiento del sistema capitalista. Y esto se percibe tanto desde los propios mecanismos de funcionamiento de la economía mundial, como por la depredación y destrucción de los recursos territoriales que confluyen en el proceso de producción y consumo del sistema. Precisamente, creemos que las siguientes reflexiones de prestigiosos referentes nos aportan una excelente síntesis acerca de nuestro contexto de análisis y del futuro al que nos enfrentaremos.

En primer lugar, en relación con la economía a escala mundial y con el manejo de la política, el comentario de Stiglitz (2014, p. 4) resulta convincente:

Tenemos una economía mundial de mercado que no funciona. Tenemos necesidades no atendidas y recursos infrautilizados. El sistema no está produciendo beneficios para grandes segmentos de nuestras sociedades y la perspectiva de mejoras importantes en 2014 –o en un futuro previsible– no parece realista. Tampoco parece que el sistema político tenga capacidad para introducir, en los niveles nacional y mundial, las reformas que podrían crear perspectivas de un futuro mejor.

⁵ Soberanía alimentaria refiere al derecho de todas las personas a alimentos saludables, culturalmente apropiados y producidos sustentablemente; y asimismo al derecho de todas las comunidades a definir sus propios sistemas de alimentación y agricultura. Se trata de democratizar el sistema alimentario a favor de toda la población y en particular de los pobres. En 1996, Vía Campesina, organización internacional de campesinos, pastores y pescadores, hizo un llamado mundial para la soberanía alimentaria que amplificó las voces de los movimientos sociales en lucha por una reforma agraria, el control de los recursos locales, el establecimiento de mercados justos, la construcción de sistemas alimentarios comunitarios y de una agricultura sostenible (Holt-Giménez y Patel, 2012, p. 12).

En segundo lugar, en relación con la suba del precio de los alimentos y su interrelación y disyuntiva con el aumento del precio del petróleo, Holt-Giménez y Patel (2012, pp. 21-22) nos señalan:

El precio del petróleo, el cual fluctúa entre US\$60 y US\$140 el barril, presiona el precio de los alimentos de manera intermitente pero tendiendo al alza. Cuando el precio del petróleo está alto, suben los costos de producción y de distribución de comida, lo cual sube el precio de los alimentos. Cuando el precio del petróleo está bajo, en vez de que baje el precio de los alimentos, los ahorros se convierten en ganancias para los comerciantes de granos y los minoristas. El resultado es que los precios de los alimentos tienden a mantenerse estables, no a bajar.

Es un hecho que la comida industrial moderna requiere para su producción cada vez más calorías de combustible derivado del petróleo (para el transporte de insumos y productos o para la industria de fertilizantes químicos, pesticidas y maquinaria). Seguramente es por eso que el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA por su sigla en inglés) estima que los costos de producción continuarán subiendo y pronostica que para la próxima década producir una tonelada de cereales costará 15% más (Holt-Giménez y Patel, 2012, p. 22).

Y, en tercer lugar, en relación con los límites del propio crecimiento, en tanto el actual modelo de acumulación y de consumo conlleva la explotación exacerbada y la destrucción de los recursos planetarios. Franz J. Hinkelamert (en Fernández Nadal y Silnik, 2012) lo expresa cabalmente del siguiente modo:

Un crecimiento lineal, alto, no es sostenible, y esto se hace presente hoy en el plano del petróleo y de los cereales. En el caso del petróleo, la experiencia empírica demuestra que una tasa de crecimiento del 5%, aproximadamente, presupone un crecimiento del consumo de petróleo del 2% al 3%. Si lo calculamos a veinte años, un crecimiento así representa un aumento de 1/3 en el consumo del petróleo [...]: ¡no hay suficiente petróleo para eso! ¿Cómo quieren sustituir el consumo del petróleo? Con los cereales. Entonces, aumenta la producción de cereales y baja la de alimentos de seres humanos [...].

Sobre estas cuestiones se reflexiona en el presente trabajo, aunque en particular nos interesa subrayar la interacción entre el sistema energético, el agroalimentario, las recurrentes crisis y la problemática del hambre. Para ello analizamos las relaciones entre energía, produc-

ción de alimentos y financierización de la economía, a través de las distintas causas-consecuencias que enmarcan las crisis que, desde la década de 1970, dominan el panorama mundial y de América Latina. Este enfoque considera que el análisis de “la acumulación, el territorio y el poder” explica esta problemática y que en el entramado de las crisis estas cuestiones suelen tornarse más evidentes.

Petróleo y crisis: visualizando sus interacciones

Es consensualmente reconocido el rol decisivo que la producción y consumo de petróleo han tenido y siguen teniendo en la geopolítica global, en el desarrollo del capitalismo desde que finalizó la Segunda Guerra Mundial hasta la actualidad (más de medio siglo atrás) y en la configuración del espacio terrestre en su totalidad.

Especialmente, nos interesa detenernos en la centralidad que tuvo el petróleo tanto en la crisis energética de 1973 como en la gestación de lo que se conoció más tarde como la década perdida de América Latina (1980-1990).

En 1973 la OPEP aumentó notoriamente el precio del petróleo, conduciendo a graves consecuencias socioeconómicas a nivel mundial y a problemas de abastecimiento energético en casi todos los países del mundo con excepción de los mayores productores de petróleo (países árabes y Venezuela).⁶ En aquella etapa, la economía europea fue la más afectada, debiendo reestructurarse y transformar su modalidad de abastecimiento energético.

Múltiples y variados efectos socioeconómicos y políticos institucionales resultantes de la crisis internacional de 1973-1975 perduran hasta el presente por las transformaciones ocurridas a favor del sistema financiero.⁷ Una enorme circulación de petrodólares benefició a los bancos norteamericanos, que desde entonces comenzaron un proceso de concentración y control del sistema financiero, ayudados por los gobiernos que implementaron desregulaciones a su favor. Estas facilitaron la diversificación de oportunidades de inversión, garantizaron la movilidad internacional del capital, subsidiaron sus inversiones y aseguraron el reintegro de sus ganancias a las casas matrices.

Entonces, el sector financiero se constituyó en el principal referente del funcionamiento económico mundial. Pero por su propia vulnerabilidad intrínseca (siempre en competencia con el crecimiento y la competitividad de la economía real en diferentes sectores productivos, zonas geográficas y países centrales o emergentes) comenzó a darse una sucesión de crisis nacionales, regionales y

⁶ Refiriéndose al aumento de los precios del petróleo, Harvey (2003, p. 25, traducción nuestra) revela que entre la administración Nixon y los sauditas e iraníes realizaron acuerdos fraudulentos (documentados y descubiertos recientemente) “para elevar considerablemente en 1973 los precios del petróleo”, perjudicando especialmente a las economías de Europa y de Japón.

⁷ El origen de esta crisis se puede remontar a mediados de la década de 1960. Entonces estaba claro que desde Europa Occidental y Japón se desafataba la hegemonía de Estados Unidos. Y tanto el fordismo como el keynesianismo mostraban su incapacidad para contener las contradicciones inherentes al capitalismo (expresadas a través de rigideces en el campo de las inversiones de largo plazo, en la producción en masa, en el mercado de la fuerza de trabajo). Esto sucedió en un contexto de baja productividad de Estados Unidos (sosteniendo, además, la guerra de Vietnam). La respuesta de este país para mantener el sistema pasó por su política monetaria. A través de las finanzas, Estados Unidos (que se encontraba con dificultades competitivas en el campo de la producción) recuperó su amenazada hegemonía, y Nueva York pasó a constituirse en el centro financiero de la economía global, ya que aquel acuerdo oculto implicaba que “los bancos norteamericanos obtuvieran el privilegio monopolista de reciclar los petrodólares de la economía mundial”.

mundiales, cada vez con mayor frecuencia durante las siguientes décadas (1980, 1990, 2000).

Otro Premio Nobel de Economía (2008), Paul Krugman (2014, p. 5), refiere a este proceso asociándolo también con el surgimiento de los “flujos de capital transfronterizos”, “con la creciente agresividad de los bancos”, que surge hacia fines de 1970, mencionando que “los intervalos entre crisis parecen estar acortándose, y las consecuencias de cada crisis parecen peores que las de la anterior”. Específicamente detalla:

Después de la Segunda Guerra Mundial, por una generación el sistema financiero estuvo, para los estándares modernos, notablemente libre de crisis, probablemente porque la mayor parte de los países restringían los flujos de capital transfronterizos, de modo que el crédito internacional era limitado.

Pero a fines de la década de 1970, la desregulación y la creciente agresividad de los bancos condujo a un gran aumento de los fondos hacia América latina, seguido por lo que después se conoció en el mercado como el “parate” de 1982, y una crisis que llevó a una década de estancamiento económico.

América Latina luego volvió al crecimiento (si bien México tuvo una fea recaída en 1994); pero en los noventa, una nueva versión de la misma historia se desarrolló en Asia: enormes flujos de capital seguidos por una detención súbita y una implosión económica. [...] Más recientemente, otra versión de lo mismo tuvo lugar dentro de Europa, con una oleada de dinero hacia Grecia, España y Portugal, seguida de una detención brusca y de una enorme penuria económica.

La crisis de la deuda latinoamericana de 1982 estuvo asociada a los préstamos y al endeudamiento que se multiplicaban durante la década de 1970 (destinados tanto al sector público como al privado, de distintos países latinoamericanos). La debacle comenzó cuando México anunció que no podría afrontar el pago de los servicios de su deuda, lo cual fue una consecuencia de que Estados Unidos subiera drásticamente, hacia 1980, la tasa de interés, alcanzando su mayor nivel histórico (21,5%).

Esta fue la mecha que desató el incendio. Entonces, la crisis se extendió por el resto de Latinoamérica y derivó en medidas restrictivas y planes de ajustes en los países deudores, asesorados y supervisados por el Fondo Monetario Internacional (FMI). El FMI se constituyó desde entonces en un actor central en el diseño de la política económica de los países latinoamericanos. Un resultado de este proceso fue que aumentaron aún más el poder y el control del sector financiero sobre la economía global.

Aquí es importante subrayar que uno de los principales antecedentes de la crisis de la deuda de 1982 fue la suba del precio del petróleo ocurrida en 1973 (casi 10 años antes). Tanta relevancia ha tenido el petróleo como la sigue teniendo en la actualidad; crisis, guerras y muchas vidas dependen y se pierden por su control y disponibilidad.

Como señala Harvey (2009, p. 24, traducción nuestra): “No hay duda que el petróleo es crucial. Pero no es tan fácil determinar exactamente cómo y en qué sentido lo es”.

Hambre y subnutrición, un desenlace del actual proceso de acumulación

En el contexto anteriormente descripto y en la misma época de la crisis energética de 1973, hacia fines de la década de 1970 surge la preocupación por la generación de energías no convencionales, renovables o alternativas (entre ellas los agrocombustibles). Estas se promueven para aumentar la oferta energética, suplir carencias y déficits y afrontar en mejores condiciones las crisis del petróleo. Han comenzado a ejercer un rol importante en el proceso de acumulación capitalista y transformación espacial; aunque su participación en la demanda resulte muy inferior a la de la energía convencional.⁸

Sin embargo, la importancia del crecimiento experimentado por la producción de biocombustibles es significativa por otras razones. Entre ellas nos interesa destacar:

- *La competencia por el uso de la tierra* que se plantea entre la producción de agrocombustibles y de alimentos con el consecuente riesgo para sostener la seguridad y la soberanía alimentaria de los diferentes países y regiones.
- *La destrucción de los sistemas productivos locales de alimentos básicos*, componentes tradicionales de las respectivas dietas regionales, ante el avance de cultivos destinados a producir biomasa, es ya una realidad en Latinoamérica.
- *La transformación del espacio a favor de configuraciones territoriales más regresivas y dependientes* del proceso de acumulación del capital global, financiero y especulativo.
- *El surgimiento y consolidación de conflictos sociales y ambientales*, resultantes de la expulsión de población, destrucción de fuentes de trabajo, depredación de suelos, contaminación ambiental, problemas de salubridad, afectación y disminución de la biodiversidad.

⁸ En la matriz energética mundial, el petróleo, el gas natural y el carbón prevalecen. Según la AIE (Agencia Internacional de Energía), en el 2009 concentraban alrededor del 80% de la demanda mundial (petróleo 33%, carbón 27% y gas natural 21%). Y la misma Agencia estima una participación apenas menor para 2035 (petróleo 28%, carbón 24% y gas natural 23%). Por su parte, los biocombustibles (biomasa) representaban en esta matriz un 10% en 2009 y un 11% para 2035, <http://www.repsol.com/es_es/corporacion/conocer-repsol/contexto-energetico/matriz-energetica-mundial>, consultada el 14-09-2013.

En este contexto de avance de la producción de biocombustibles, situaciones de hambre y crisis alimentarias quedan ocultas o se presentan con características difusas. Según Holt-Giménez y Patel (2012, p. 11) aparecen como “un maremoto silencioso” que se levanta sobre una población inconsciente e impotente ante una destrucción masiva”; agregando que esto se da a pesar del carácter crónico y cada vez más severo de estas crisis (como sucedió con la de 2006-2008 –iniciada por una enorme suba en el precio de los alimentos–).⁹ Precisamente, desde la crisis energética de 1973 hay registros sobre la problemática del hambre y la subnutrición relacionados con la reacción de diferentes instituciones internacionales que proponían acciones y metas para enfrentarlas y siempre sus resultados han sido escasos o nulos.¹⁰

⁹ Vale observar que entonces no se trató de un problema de escasez de alimentos sino de aumento de precios. Las cuentas de los alimentos importados –arroz, trigo, aceites vegetales– de los países subdesarrollados subieron casi un 40% en un año (entre 2007 y 2008). Y según un informe de la ONU, en el 2008 estos países importaban alimentos por un valor tres veces superior al del año 2000, debido al aumento de precio y no a un mayor volumen, Holt-Giménez y Patel (2012, p. 7).

¹⁰ En 1974, la Conferencia Mundial de Alimentos prometió erradicar el hambre en los niños en 10 años, frente al dato de 500 millones de población con hambre en los países en desarrollo. En 1996 ese número superaba los 830 millones y la Cumbre Mundial de Alimentos (CMA) prometía para el año 2015 una reducción de 50%. Igual propuesta hizo la Cumbre del Milenio en 2000. Pero en 2002 la CMA admitió que no se había avanzado en aquel objetivo, y subsistían 850 millones de personas con hambre. Cifra que alcanzó los 1.000 millones en 2008, según la Conferencia Mundial de Seguridad Alimentaria de la FAO (Holt-Giménez y Patel, 2012, p. 193).

La crisis de 2006-2008 derivó en reacciones populares violentas, donde “mataron a muchas personas y cientos de ellas fueron heridas o detenidas”. Estas movilizaciones se extendieron por alrededor de 30 países del mundo entre 2007 y 2008, entre otros en Bangladesh, Costa de Marfil, Egipto, Haití, India, Indonesia, México, Marruecos, Yemen (Holt-Giménez y Patel, 2012, pp. 8 y 11).

Pero estas protestas no estuvieron solo relacionadas con el hambre. A través de los distintos continentes miles de personas se manifestaron en contra del aumento descontrolado del precio de los alimentos básicos. Se trataba de:

Manifestaciones organizadas en contra de los altos precios de los alimentos en países que antes tenían excedentes de comida, y en donde el gobierno y la industria no responden a las demandas de la población. Dolorosamente proféticas, las protestas señalaron el comienzo de la crisis financiera y la recesión económica que vive hoy la economía mundial (Holt-Giménez y Patel, 2012, p. 18).

En realidad, los problemas y efectos de las crisis alimentaria y energética son complejos y su origen antecede y es más estructural que lo que se visualiza al momento en que las crisis se difunden internacionalmente. Holt-Giménez y Patel (2012, pp. 21 y 31 y ss.) diferencian entre causas próximas y originarias de las crisis alimentarias. Entre las causas próximas que desatan el aumento del precio de los alimentos, señalan cinco: (i) el precio alto del petróleo, (ii) la expansión de los agrocombustibles, (iii) el consumo de carne de animales alimentados con granos, (iv) las cosechas fallidas debido al mal clima, y (v) la especulación con los precios de los alimentos –después de que empezaron a subir–. Y entre las causas originarias (que asimilamos con las más estructurales) mencionan y explicitan: (i) el desarrollo y la

revolución verde (1960-1990), (ii) la sobreproducción y la asistencia alimentaria, (iii) los programas de ajuste estructural de las décadas de 1980 y 1990 y (iv) los Tratados Regionales de Libro Comercio y la Organización Mundial de Comercio (OMC).

También las crisis del sector financiero, que se vienen sucediendo especialmente en las últimas décadas, tienen causas coyunturales y estructurales, que han conducido a la financiarización de la economía de los últimos 20 o 30 años, con los bancos desempeñando un lugar central en el funcionamiento del sistema económico. Lo cual lleva a que las crisis financieras sean inmediata y mundialmente reconocidas, en tanto atacan el *corazón* del sistema de acumulación, y que por ello se las perciba como un riesgo sistémico. Y, sin embargo, no son independientes de lo que sucede en las otras áreas de la economía (energía, alimentos) que, antes o después, arrastran a otras crisis sectoriales que repercutirán en otras partes del mundo. Porque, en definitiva, el sistema global está cada vez más interconectado y los efectos de las recesiones en una zona o sector productivo se expanden rápidamente al resto.

Al respecto, vale detenernos en reflexionar acerca de la diferente percepción social respecto a las crisis y a sus efectos socioeconómicos, espaciales y ambientales, según se trate de crisis alimentaria, energética o financiera. Por ejemplo, la dependencia energética del petróleo se traduce en que una crisis en ese sector sea reconocida rápida y ampliamente –lo cual se viene dando desde la crisis mundial del petróleo de 1973–.¹¹ Sin embargo, otra parece ser la percepción respecto a los efectos sociales y territoriales asociados con el hambre; porque estos resultan menos visibles, más ocultos aunque sus consecuencias sociales sean extendidas, agudas y trágicas.

Seguramente la explicación es que los más directa y agudamente afectados por las crisis alimentarias conforman la población más pobre y marginal del mundo, y por lo tanto la menos atendida en sus necesidades y planteos. Es este contexto de invisibilidad el que permite ocultar la expresión más extrema de las desigualdades sociales (hambre y desnutrición) que el actual modelo de dominación y valorización del capital genera. Poco o nada se dice que estos especuladores no solo son indiferentes al hambre y la vida de los más desprotegidos del planeta, sino que lucran con el hambre. Carlo Scaramella, representante del Programa Mundial de Alimentos, se refiere a este ocultamiento y lo señala específicamente para el caso de América Latina:

El hambre que existe en América Latina es un hambre mucho más invisible. Su nombre técnico es *desnutrición estructural crónica*, y se llama así porque es algo que está escondido. No tiene el mismo

¹¹ Lo mismo sucede con las crisis del sector financiero, con los bancos y su desempeño en un lugar central del funcionamiento económico. Esto último lleva a que las crisis financieras sean reconocidas mundialmente en forma inmediata. Porque atacan el *corazón* del sistema de acumulación y, por lo tanto, se las percibe como un riesgo sistémico. Sin embargo, no son independientes de lo que sucede en las otras áreas de la economía (energía, alimentos). Ya que el sistema global está cada vez más interconectado y los efectos de las recesiones en una zona o sector productivo se expanden rápidamente al resto.

rostro que el hambre que se da cuando ocurre un shock repentino.
[...] *Escondido a escala mediática y escondido también socialmente*
(las cursivas son nuestras).¹²

La más reciente estimación de población mundial subnutrida es de 870 millones de personas (para el período 2010-2012), de las cuales 852 millones están localizadas en países de Asia, África y América Latina (FAO, 2013, p. 67).¹³

Asimismo la FAO (2013, p. 70) en sus datos comparativos de etapas previas considera que la subnutrición se mantiene alta en cifras absolutas y evalúa que en los últimos 5 años el avance en su reducción ha sido lento (desde 2006 en adelante).¹⁴ Sin embargo, por las cifras que aportan se puede observar que el retroceso de la subnutrición en los países subdesarrollados es aún más lento que lo que evalúa la FAO. Hace más de una década (en el inicio del nuevo milenio, en 2001) el total estimado, según la misma metodología, era de 901 millones de personas subnutridas con una prevalencia en la población mundial de 18,3%, y una década después esa cifra se ha reducido menos de un 10% a pesar de que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (MDG en su sigla en inglés) proponían para el 2015 reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre del mundo (UN Millennium Project, 2005, p. 15).¹⁵

Graziano da Silva (director de la FAO) sostiene que: "La cifra ilustra uno de los grandes contrastes de nuestro mundo: la desigual distribución de alimentos, ingresos y oportunidades". Y afirma que la FAO ha adoptado el reto del Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, de conseguir erradicar el hambre en la actual generación. Sin embargo, pareciera que entre estas afirmaciones y los hechos reales existiera un abismo de negaciones.¹⁶ Porque no se reconoce en estos discursos y propuestas que las consecuencias sociales, económicas y ambientales corresponden a una misma causa:

Los impactos están todos interrelacionados: la falta de alimentos para la gente, la escasez de energía para las máquinas y la crisis de medioambiente. Es todo una gran crisis, una crisis global; la enfocan como si fuera una crisis del clima, pero es una crisis de los límites del crecimiento, una rebelión de los límites. Como no se los ha respetado para nada, ahora los propios límites se rebelan. Y ahí aparece de nuevo la necesidad de otra civilización, por el lado de la producción misma de alimentos y de energía (Hinkelammert en Fernández Nadal y Silnik, 2012, las cursivas son nuestras).

En definitiva, la comprensión de los problemas actuales de marginación y desigualdad social en América Latina exige indagar y

¹² Scaramella ha trabajado muchos años en África y al momento de la entrevista (junio de 2008) estaba en El Salvador. En ella sostiene haber visto mucha hambre y en todas sus facetas, y que el hambre puede darse por la guerra, por la violencia social, por la marginalidad social. Disponible en <<http://lacomunidad.elpais.com/>>.

¹³ Estas cifras indican que más del 12,5%, o 1 de cada 8 personas, de la población mundial (6.974 millones en 2011 –FAO, 2013, p. 22) está subnutrida o consume comida por debajo o menos que los requerimientos energéticos dietarios mínimos. Pero esta prevalencia es baja en los países desarrollados y, en realidad, es en los subdesarrollados donde alcanza cifras preocupantes, con una prevalencia promedio del 15% (1 de cada 6 o 7 personas). La subnutrición se concentra en los países de menor desarrollo, comenzando por los de Asia, luego África y finalmente América Latina –FAO, 2013, p. 70). Véase <robertoelsalvador/2008/6/29/-yo-he-visto-mucha-hambre->>.

¹⁴ Téngase en cuenta que estamos hablando sobre la base de cifras resultantes de estimaciones. La propia FAO aclara que este cálculo de la población subnutrida para 2010-2012 se realizó a partir de una metodología mejorada que también se aplicó para reestimar los datos de los períodos previos (FAO, 2013, p. 70). Entonces las cifras pueden estar subvaluadas, dada

buscar un mejor entendimiento de la cuestión del hambre y de la subnutrición en su relación con la valorización del capital. Para lo cual debemos adentrarnos en el análisis de la complementación y la disyuntiva creciente entre producción de energía y alimentos y su interrelación con la generación de repetidas crisis, que cada vez se tornan más globales, sistémicas y civilizatorias.

¿Seguridad y soberanía alimentaria? o ¿inseguridad y dependencia alimentaria?

La seguridad y la soberanía alimentaria¹⁷ de los pueblos y naciones del mundo están en riesgo. Lo cual se vincula con la mayor demanda internacional de granos, que deviene de: (i) la producción de biocombustibles (dirigidos –según se dice– a mitigar la crisis energética y la volatilidad del precio del petróleo); y (ii) el aumento del consumo de carne proveniente de ganado que se alimenta con granos (producto de la reproducción de las prácticas dietarias de Estados Unidos y Europa en el resto del mundo).¹⁸

La promoción de biocombustibles potencia la preexistente disyuntiva entre producción de energía y alimentos.¹⁹ Aunque en realidad, deben ser considerados campos de fuerza en conflicto, expresión de relaciones de poder buscando generar ganancias que aseguren su proceso de acumulación.

A través de los biocombustibles, la expansión espacial del capitalismo agudiza la desigualdad socioterritorial preexistente porque:

Los agrocombustibles tornan a la producción de alimentos doblemente vinculada a los precios del petróleo. En tanto que todavía mucho combustible fósil es usado en la producción de alimentos, los precios del petróleo inciden sobre los costos de producción. En contrapartida, esos mismos precios estimulan a la producción de agrocombustibles y provocan una competencia tanto en el uso de los suelos como en las inversiones. Finalmente, aquellos productos alimenticios, que también pueden ser empleados en la producción de agrocombustibles, serán direccionalizados para este fin (Von der Weid, 2009, p. 123).

De hecho, diversas configuraciones espaciales que se vinculan con la expansión de los *commodities* del sector agropecuario y con el abastecimiento energético dan cuenta de situaciones extremas, en el límite de la sostenibilidad social y ambiental. Sin embargo, “los gobiernos se vieron forzados a cuestionar el uso de recursos alimentarios para la producción de combustible” recién cuando esta-

la dificultad de evidenciar estos graves problemas y de los fuertes intereses sociales, económicos e institucionales en juego.

¹⁵ Véase también <<http://www.unmillenniumproject.org/goals/gti.htm>>. Consultado el 12-09-2012.

¹⁶ Inauguración de la Conferencia Bienal de Terra Madre, organizada en Turín por el movimiento Slow Food International, 20-10-2012. Véase <<http://www.fao.org/news/story/es/item/163183icode/>>.

¹⁷ Hay una vasta discusión, académica y política, sobre seguridad y soberanía alimentaria. El concepto de *seguridad alimentaria* surge en la década de 1970 desde la FAO y en el presente se lo utiliza fundamentalmente ligado con el accionar y las políticas desde los gobiernos. Es en la Cumbre Mundial sobre Alimentación de 1996 donde se adopta la definición de seguridad alimentaria más aceptada actualmente: “existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (Manzanal y González, 2010, p.

¹⁹). Por su parte, el concepto de Soberanía Alimentaria (definido en nota al pie 5) prevalece y se difunde entre las organizaciones sociales. Apareció precisamente hacia el año 2000, impulsado por Vía Campesina Internacional

—organización de campesinos e indígenas presente en numerosos países del mundo entero (Manzanal y González, 2010).

La Comisión Coordinadora de Entidades Agropecuarias se crea en 1958 y está conformada en este momento por SRA, CRA, entidades independientes y de cultivos intensivos.

¹⁸ Ténganse en cuenta las agudas transformaciones territoriales y productivas que se desencadenarían si estas prácticas llegaran a difundirse masivamente. Ya que para producir 1 kg de carne se necesitan entre 7 y 8 kilos de granos (Holt-Giménez y Patel, 2012, pp. 23-24).

¹⁹ En relación con la competencia entre alimentos y producción de energía a través de biocombustibles, hay autores que proponen o postulan cierta posibilidad de complementariedad. Sostienen que podría darse una asociación *virtuosa* entre la producción de alimentos y de agrocombustibles. Ignacy Sachs (2009, p. 161) considera que es posible que se geste una “oportunidad para atacar simultáneamente los dos desafíos del cambio climático y de la generación de oportunidades en el campo, a condición de no entrar en conflicto con la seguridad y la soberanía alimentaria, [...] objetivos primordiales del desarrollo”. Y en este punto expone algunas alternativas que permitirían facilitar la competencia entre bioenergías y alimentos, conformando sistemas integrados de producción de alimentos

lla, entre 2006 y 2008, la crisis mundial por la suba especulativa en el precio de los alimentos (Holt-Giménez y Patel, 2012, p. 64). Porque entonces la escasez de alimentos se convirtió en un problema internacional claramente conectado con aquella suba extraordinaria de precios, que impidió a mucha gente acceder a ellos.

Por su parte, la expansión de la industrialización y generalización a nivel mundial del consumo de carne a partir de ganado engordado con granos, también afecta la seguridad y la soberanía alimentaria mundial, especialmente de los sectores de menores recursos:

El impacto de las dietas de carne en el sistema alimentario mundial tiene que ver tanto con *cómo* se produce la carne como *quién* se beneficia económicamente de su producción [...] La llamada “transición nutricional” ha significado que un número mayor de personas en los países en vías de desarrollo aspiran tener las dietas no sostenibles de EUA y Europa Occidental, en donde la gente come tres veces más carne que la gente de países en vías de desarrollo (Holt-Giménez y Patel, 2012, pp. 22-23).

Se trata de un negocio de alta rentabilidad que ha llevado al incremento de las instalaciones industriales destinadas al engorde de ganado. Las nuevas dietas basadas en un mayor consumo de carne se difunden en China, India y en general en los países subdesarrollados, entre sectores medios y altos, promovidas por las industrias transnacionales de producción de carne. Pero:

Mientras más recursos se destinan a la producción de carne hay menos tierra, agua y recursos para producir los granos, tubérculos y legumbres que mantienen viva a más de la mitad de la población mundial. [...] no es que el mayor consumo de carne en China e India esté presionando al sistema alimentario, sino que *el modelo industrial de producción de carne de los países del Norte se ha expandido al Sur* en las últimas dos décadas (Holt-Giménez y Patel, 2012, p. 24, las cursivas son nuestras).

De hecho las principales corporaciones estadounidenses (Tyson y Smithfield) lideran la expansión de las industrias de producción de carne en China. Y es el Banco Mundial el que financia la expansión de estas instalaciones para el engorde de ganado en China (a través de su Corporación Internacional de Finanzas —Holt-Giménez y Patel, 2012, p. 23).

Solo los sectores medios y altos pueden concebir y experimentar que la expansión de agrocombustibles y del consumo de carnes produce un avance que mejora su consumo, sea porque se

asocia con la industria automotriz y con alternativas en el uso y consumo de autos, sea porque contribuye a un supuesto *progreso* de su dieta. Esta percepción es posible porque estos mismos sectores suelen desconocer (o están intencionalmente desinformados por parte de gobiernos y grandes medios de comunicación) acerca de que estos consumos conducen a problemas de alimentación y hambre para la otra mitad de la población mundial, poniendo en riesgo la seguridad alimentaria tanto de la población más vulnerable y carenciada, como de la que previamente se podía sostener bajo diferentes prácticas de autosubsistencia.

Los agronegocios, con sus semillas transgénicas, fertilizantes, pesticidas y diversos agrotóxicos, contaminan y desplazan a los cultivos tradicionales de las poblaciones locales y a las mismas poblaciones (por diversos problemas, entre ellos de salud y de despojo de sus tierras).

La expansión de los *commodities* en general y de los biocombustibles en particular, afecta la cotidianeidad y el tejido social de los ámbitos locales. La vida misma de la población queda comprometida (tanto de la que se ve obligada a emigrar como de la que, de alguna u otra forma, logra permanecer). Un entrelazado de hechos relacionados deriva en esta situación:

- El uso del suelo bajo prácticas depredadoras y contaminantes que provienen de la expansión del monocultivo y del cultivo transgénico.
- El acaparamiento de tierras y de sus recursos esenciales, como el agua.
- El desconocimiento o desprecio por el derecho de posesión de la tierra de las comunidades indígenas o de la población criolla, asentada en sus hábitats desde siempre o por generaciones.
- La desvalorización de la formas de vida campesina e indígena.

Miles de campesinos, familias y productores familiares, que viven, subsisten, producen y se reproducen en esos ámbitos, terminan siendo expulsados y despojados de sus bienes bajo variados mecanismos (ilegales o legitimados por los usos y costumbres del poder dominante) que los llevan a emigrar, sea por el no reconocimiento de su derecho de usucapión; por la falta de oportunidades de trabajo y subsistencia; por la presión de los actores interesados en sus tierras; por problemas de salud resultantes de la contaminación ambiental; por la judicialización de su protesta, o por la persecución de la que son objeto. Se ignoran o desestiman sus prácticas de alimentación y de salud, sus modalidades de relación con el medio, sus formas de provisión de alimentos, su relación con la biodiver-

y bioenergía; bioenergías de segunda generación –etanol celulósico obtenido a partir de los residuos vegetales, forestales y gramíneas–; y de tercera generación, asociadas con el aprovechamiento de recursos de la maricultura (Sachs, 2009, pp. 165 y 170).

sidad, sus formas de movilidad y acceso a servicios básicos como el agua y la vivienda. Y por lo tanto son avasallados con distintas acciones de despojo y depredación.

La negación de las identidades y culturas locales, de sus modalidades productivo-tecnológicas y de comercialización –entre ellas las relacionadas con la producción local de semillas y su trueque– se traduce en la imposición de modelos y prácticas foráneas, justificadas por su mayor productividad y eficiencia; aunque en realidad conduzcan a la subordinación al mercado global y a la dependencia del sector financiero y especulativo.

Crisis, especulación y desigualdad: algunas reflexiones finales

Coincidimos con Harvey (2009, pp. 64-116) cuando afirma que la causa básica de todas las crisis del sistema es la sobreacumulación o capacidad excedente; en otras palabras, la incapacidad o imposibilidad de reinversión lucrativa que dificulta realizar el proceso de acumulación expandida (crecimiento):

Múltiples centros dinámicos de acumulación del capital compiten en el escenario mundial debido a fuertes corrientes de sobreacumulación [...] [y al no ser] posible que todos tengan éxito a largo plazo, el más débil sucumbe, cayendo en graves crisis de desvalorización localizada, o, si no, aparecen luchas geopolíticas entre regiones (Harvey, 2009, p. 105, traducción nuestra).

Desde el inicio de la crisis global de 2006-2008 se ha tornado más evidente mundialmente que el capitalismo es un sistema de relaciones sociales instituidas para legalizar la opresión de las mayorías por parte de una minoría privilegiada. Lo cual es aún más notorio cuando descubrimos que:

Cinco años después del punto más álgido de la crisis financiera, a los multimillonarios estadounidenses les va mejor que nunca, según los datos publicados por la revista *Forbes*.

La fortuna total de los 400 estadounidenses más ricos asciende en la actualidad a 2 billones de dólares (1,5 mil millones de euros), unos 300.000 millones más que el año anterior y más del doble que hace diez años.²⁰

En definitiva, las prácticas especulativas están presentes tanto en el caso del petróleo como en el de los alimentos, y aparecen an-

²⁰Véase <http://www.elmundo.es/america/2013/09/16/estados_unidos/1379351347.html>.

tes y después de cada crisis, en el origen y en sus consecuencias. La suba del precio de los alimentos, por ejemplo, precedió a la crisis financiera de 2008.²¹ Y luego esta misma crisis financiera llevó a que los inversionistas se volcaran al mercado de futuros de las materias primas –arroz, trigo, maíz y soja–, pues especulaban con la posibilidad de aumentos de precios y veían más seguro este mercado. Esto subió los precios de los alimentos incluso más de lo que ya se venía dando desde la crisis alimentaria de 2006 (Holt-Giménez y Patel, 2012, p. 26).²²

El funcionamiento especulativo y las interacciones que se dan entre los distintos sectores de la actividad económica aparecen claramente reflejados en el siguiente ejemplo:

La desregulación de la banca introducida en los años 1980 y 1990 permitió que los bancos invirtieran en otras áreas de la economía, como en materias primas. Los comerciantes de materias primas también empezaron a invertir en mercados financieros. Las compañías agrícolas tradicionales, como Cargill y ADM, desarrollaron ramas de inversión bancaria, mientras que las compañías financieras de servicios tradicionales como Goldman Sachs, se convirtieron en importadoras de materia prima. *Todos estos cruces dificultaron el control sobre la especulación de alimentos y no permitieron prevenir que una crisis en algún sector de la economía (como la quiebra de hipotecas) afecte a los demás sectores* (Holt-Giménez y Patel, 2012, p. 26, las cursivas son nuestras).

Acciones vinculadas a la especulación financiera han estado presentes en las dos crisis mundiales de mayor repercusión de la historia reciente (la de la década de 1970 y la de los años 2006-2008). En la primera, porque fue la que dio origen y consolidó el sistema financiero en el rol central que actualmente ejerce en el contexto económico. Y en la segunda, porque la sucesión de quiebras de instituciones financieras y grandes bancos fue el detonante que mostró que detrás de los rescates y quebrantos se escondían dudosas y fraudulentas operaciones financieras. En la primera, la especulación en torno al precio del petróleo desató la crisis. En la segunda, la especulación atraviesa numerosos sectores, en general, vinculados a los *commodities* (alimentos, petróleo, biocombustibles); aunque fue el sector inmobiliario el primero donde se visualizó de forma generalizada el accionar especulativo.

A pesar de que se suele sostener que la crisis global comienza en Estados Unidos a fines del 2007 o principios de 2008, no es muy arriesgado suponer que sus orígenes se remontan al año 2006, cuando se operó un enorme flujo de capital especulativo que pro-

²¹ Desde los primeros meses del año 2007, comenzó en Estados Unidos una sucesión de quiebras de instituciones ligadas con préstamos hipotecarios; expresiones previas, aunque más aisladas, ya se habían dado durante el año 2006. En sus orígenes, la falta de liquidez y la quiebra de instituciones bancarias y financieras de Estados Unidos fue atribuida a una gran burbuja especulativa ligada a los activos inmobiliarios. Sin embargo, su rápida expansión y magnitud llevaron a considerarla la peor crisis internacional desde la segunda posguerra. Si bien originalmente se la denominó crisis de las hipotecas *subprime*, ya en agosto de 2007 era ampliamente identificada como crisis financiera (por su vinculación con la caída bursátil generalizada que se operó entonces). Y en los primeros meses de 2008 pasó a considerársela una crisis económica, porque llegó a la economía real y una fuerte recesión afectó a varios países europeos (entre ellos España, donde inicialmente también se la identificó con una burbuja inmobiliaria).

²² Esta suba en el precio de los alimentos (que deteriora la ya precaria situación de vida de las masas de población pobre y hambrienta del mundo) es una de las causas detonantes de los levantamientos que se dieron alrededor del mundo, a partir de la conocida "Primavera Árabe" de 2010 (que además se planteó como

movió la suba del precio de los alimentos y la crisis alimentaria mundial de 2006.

Esta modalidad especulativa ha quedado oculta parcialmente. En cambio, esta misma crisis resultó mundialmente visible cuando llega a Wall Street, al distrito financiero de Nueva York, centro del poder y del mundo, cuando afecta la cotidianidad y la vida de los más ricos entre los ricos y cuando está en juego su patrón de consumo y acumulación (más aun si luego se expande, como sucedió, hacia otros países del Primer Mundo –Europa, Japón y otros desarrollados).

En este contexto, América Latina suma su específica problemática, que es la de una aguda y persistente desigualdad social, que en la crisis se torna más evidente y que no se logra contrarrestar, a pesar de haber tenido más de un lustro de inédito crecimiento (2003-2011: 5% promedio anual, exceptuando el año 2009 en el que la crisis global impactó, generando una caída promedio de 2% –Manzanal, 2013, p. 28). En relación con este tema y con la crisis alimentaria y energética, Da Silva, Gómez y Castañeda (2008, p. 17, las cursivas son nuestras) sostienen sobre América Latina:

Dos imágenes distintas en una misma región: por una parte un crecimiento sostenido que no hemos visto desde la década de 1970, entre 2003 y 2007 la economía creció casi 5% en promedio. Por otra, el surgimiento de un conjunto de nuevos factores, transformaciones globales como *el cambio de patrones climáticos, el alza de precios de los alimentos y la crisis energética*, que representan *un riesgo para la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza*. Dos realidades que se unen por desequilibrios entre crecimiento y pobreza rural, y que hacen que nuestra región se destaque como la más desigual del planeta.

Frente a un consumo exacerbado, una riqueza incalculable y en crecimiento (que la propia crisis parece impulsar) aparece la mayoría de la población mundial en situación pobreza o de infraconsumo. Situaciones sociales con tan evidentes injusticias ponen a la democracia en riesgo, potenciando los enfrentamientos entre neoconservadores y movimientos de resistencia, por el poder y el territorio.

El futuro es una construcción social difícil de prever y de dirigir. Aun así, parte de la realidad descripta nos lleva a preguntarnos: ¿Estamos ante un fin de ciclo? ¿Son factibles en el mediano plazo profundos cambios del modelo económico, político-institucional y sociocultural? Se trata de cuestiones muy difíciles de visualizar y reconocer. De todos modos, no dudamos de que las

una oposición a gobiernos autoritarios y corruptos). Luego estos movimientos populares se extendieron a otros países y sectores de la población de Grecia, España, Estados Unidos, Colombia, México y Chile. Si bien en cada lugar los movimientos adquirieron características propias y tuvieron demandas diversas (ligadas con los alimentos, con la falta de vivienda, con la pérdida de trabajo, con las malas o deterioradas condiciones de educación y salud, etc., se puso en evidencia la desigualdad creciente de sectores pobres y medios frente a las grandes riquezas acumuladas, antes y durante las crisis.

luchas y resistencias en defensa de los recursos básicos (como la salud, la tierra, el agua, la biodiversidad, la vivienda) de la identidad y de la cultura tendrán un rol central. En este marco, la búsqueda de una mayor igualdad, de una menor desigualdad, constituirá el motor de la lucha política. Y pensamos que es posible que este sea el único camino que se abra para enfrentar la especulación y la financiarización de la economía que se traduce en despojo social y territorial. De ser así, seguramente una nueva realidad se abrirá ante nosotros.

Bibliografía

- Cepal (2010), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago, Naciones Unidas.
- Da Silva, G., S. Gómez y R. Castañeda (2008), “Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural en América Latina”, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, Nº 218.
- FAO (2009), “El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Crisis económicas: repercusiones y enseñanzas extraídas”, WFP/FAO, Roma. Disponible en <<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/lo876s/lo876s.pdf>>.
- (2013), *FAO Statistical Yearbook 2013. World Food and Agriculture*, Roma.
- Fernández Nadal, E. y G. D. Silnik (2012), “Entrevista a Franz Joseph Hinkelammert”, *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, Nº 43, Clacso, junio. Disponible en <biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20120831014847/TeologiaProfana.pdf>.
- Harvey, D. (2009), *O novo imperialismo*, 3^a ed., San Pablo, Edições Loyola.
- Holt-Giménez, E. y R. Patel (2012), *¡Rebeliones alimentarias! La crisis y el hambre por la justicia*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas/Miguel Ángel Porrúa.
- Krugman, P. (2014), “¿Una nueva crisis en puerta?”, *IECO Clarín*, 2 de febrero 2014, Buenos Aires.
- Manzanal, M. (2013), “Poder y desarrollo. Dilemas y desafíos frente a un futuro ¿cada vez más desigual?”, en Manzanal, M. y M. Ponce (2013), *La desigualdad ¿del desarrollo? Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino*, Buenos Aires, Ediciones CICCUS.
- y González, F. (2010): “Soberanía alimentaria y agricultura familiar. Oportunidades y desafíos del caso argentino”, *Realidad Económica*, 255, diciembre, Buenos Aires, IADE, pp. 51-67.
- Sachs, I. (2009), “Bionergías: Uma janela de oportunidade”, en Abramovay, R. (org.), *Biocombustíveis. A energía da controversia*, San Pablo, Editora Senac.

- Stiglitz, J. (2014), “Economía mundial: el Gran Decaimiento”, *IECO Clarín*, 12 de enero 2014, Buenos Aires.
- Svampa, M. (2013), “Consenso de los Commodities’ y lenguajes de valoración en América Latina”, *Nueva Sociedad*, N° 244, marzo-abril.
- UN Millennium Project (2005), *Investing in Development. A practical plan to achieve the Millennium Development Goals*, UK and USA.
- Von der Weid, J. M. (2009), “Agrocombustíveis: solucao ou problema?”, en Abramovay, R. (org.), *Biocombustíveis. A energía da controversia*, San Pablo, Editora Senac.

(Recibido el 5 de marzo de 2014.)
(Evaluado el 28 de marzo de 2014.)

Autora

Mabel Manzanal es investigadora principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Conicet), profesora titular de la Universidad de Buenos Aires y directora del PERT (Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales, del Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires).

Publicaciones recientes:

- , M. Arzeno y M. Ponce (2013), “Desarrollo, territorio y conflicto en el nordeste de Misiones”, *AVA Revista de Antropología*, N° 19, Posadas, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Misiones, pp. 289-316.
- y M. Ponce M (orgs.) (2013), *La desigualdad ¿del desarrollo? Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino*, Buenos Aires, CICCUS.
- (2012), “Desigualdad y desarrollo en América Latina. Conceptos y realidades ¿opuestas o complementarias?”, *Revista Geo UERJ*, vol. 2, N° 24, 2º semestre.
-

Cómo citar este artículo

Manzanal, Mabel, “Crisis, especulación y desigualdad en América Latina. Las nuevas formas de valoración del capital y de producción del territorio frente a la problemática del hambre y la desnutrición”, *Revista de Ciencias Sociales*, segunda época, año 6, N° 25, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2014, pp. 27-44, edición digital, <<http://www.unq.edu.ar/catalogo/330-revista-de-ciencias-sociales-n-25.php>>.

Ricardo Méndez Gutiérrez del Valle

Metrópolis en la globalización neoliberal e impacto de su crisis¹

En un mundo que se urbaniza de forma acelerada, las grandes metrópolis adquieren un protagonismo creciente como centros de decisión y concentración de las actividades y funciones que gestionan el sistema global, al tiempo que exponente de las profundas contradicciones que caracterizan su funcionamiento. Desde el inicio del proceso de globalización, asociado a la creciente influencia del capital financiero y la ideología neoliberal, las aglomeraciones urbanas de América Latina y el sur de Europa se han enfrentado a rápidas y profundas transformaciones de su base económica y su estructura sociolaboral, junto a otras no menos importantes en las formas de gestión del territorio y en su morfología. Pese a las diferencias derivadas de las específicas trayectorias históricas y las variadas formas en que se aplicó la agenda neoliberal en cada caso, las investigaciones realizadas han puesto en evidencia ciertas tendencias comunes que se han ido perfilando con el paso del tiempo.

La crisis desencadenada en 2008 en los ámbitos financiero e inmobiliario, que tiene raíces múltiples y alcanza una dimensión sistémica al poner en cuestión los límites de la globalización neoliberal imperante, está provocando cambios que van mucho más allá de una simple oscilación coyuntural y afectan a la construcción de los espacios metropolitanos. Aunque sus impactos fueron especialmente significativos en Estados Unidos y la Unión Europea, acentuándose en este último caso tras la imposición de las viejas recetas neoliberales a favor del ajuste estructural, las tendencias que se observan en sus metrópolis ahora en declive sirven de contrapunto al crecimiento que siguen experimentando las de otras regiones

¹ El texto forma parte de un proyecto del Plan Nacional de I+D+i (Ministerio de Economía y Competitividad, Gobierno de España) sobre efectos socioterritoriales de la crisis económica en las áreas urbanas de España: políticas públicas y estrategias de resiliencia (CSO2012-36170).

y suscitan algunas reflexiones, además de líneas de investigación ahora emergentes.

Con este marco de referencia, el artículo propone un esquema interpretativo de las principales transformaciones metropolitanas en la fase identificada, por algunos, como de capitalismo global, tanto desde la perspectiva de la producción del espacio y la evolución económica, como en el plano sociolaboral, de la gestión urbana y de la organización territorial. Si en esas páginas el objetivo se limita a proponer un panorama sintético y estructurado que es deudor de la abundante bibliografía ya disponible en el ámbito iberoamericano, a continuación se plantea una visión propia sobre algunas de las nuevas líneas de investigación surgidas en las metrópolis que han vivido un fin de ciclo, y se resumen algunas experiencias en ese sentido. Se trata, pues, de un texto de carácter teórico y que busca integrar temáticas de investigación desarrolladas en las dos últimas décadas y que siguen vigentes con otras nuevas, que apuntan posibles caminos a explorar en el futuro inmediato.

Transformaciones metropolitanas en la globalización capitalista: un contexto

Hace ya cuatro décadas que el sistema mundial se enfrentó a una de esas crisis cíclicas inherentes al capitalismo, resuelta mediante un profundo cambio en el régimen de acumulación y la profundización en una revolución tecnológica ya iniciada con anterioridad, junto a cambios paralelos en el modo de regulación dominante y nuevas *soluciones espaciales* que transformaron la lógica territorial característica del período precedente. No es cuestión de insistir en transformaciones bien conocidas y que han sido objeto de numerosos estudios e interpretaciones, pero deben recordarse, al menos, sus claves esenciales para considerar luego en qué medida se ven o no sometidas hoy a revisión (figura 1).

En primer lugar, el sistema evolucionó hacia la consolidación de un “régimen de acumulación financiarizado” (Chesnais, 2003). Esto no solo supuso un extraordinario crecimiento de flujos de capital cada vez más ajenos a la evolución de la economía real –así como del número de operadores y productos financieros en los mercados–, sino también la imposición de su lógica de funcionamiento a todas las actividades. La progresiva sustitución de empresarios por inversores en la toma de decisiones estratégicas y la consiguiente búsqueda de rendimientos a corto plazo, su falta de compromiso territorial, así como la presión creciente sobre unos trabajadores y

gobiernos sometidos a la constante amenaza de la desinversión y la deslocalización, generaron un nuevo contexto competitivo en que las incertidumbres y la inestabilidad aumentan.

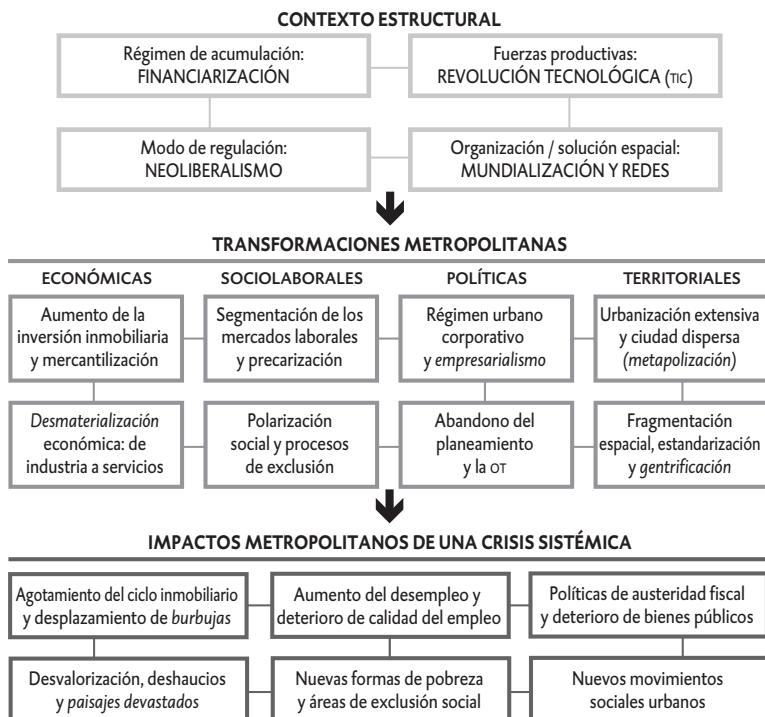
La dimensión alcanzada por el sistema financiero internacional no hubiera sido posible sin el espectacular desarrollo de las tecnologías de información y comunicación, base de la denominada “sociedad red” (Castells, 1997). Además de incrementar la movilidad del capital y la instantaneidad de las operaciones hasta niveles antes desconocidos, las redes digitales permitieron construir un mercado de ámbito mundial –en detrimento de los circuitos de radio corto– y progresivamente autónomo frente a cualquier tipo de control (Crevoisier, Theurillat y Araujo, 2011). Al mismo tiempo, este nuevo *paradigma tecnológico* posibilitó la segmentación de las cadenas de valor, clave del sistema de *producción flexible* caracterizado por la externalización de tareas, la multilocalización de numerosas empresas y una nueva división espacial del trabajo marcada por la creciente jerarquización y especialización de los territorios.

Un tercer componente de este nuevo marco estructural fue la progresiva imposición de una agenda neoliberal que, pese a su variopinta implantación según circunstancias de lugar y tiempo, se convirtió en el modo de regulación hegemónico (Peck y Theodore, 2007; Harvey, 2009). El supuesto utópico de que los mercados abiertos y sin una regulación capaz de limitar la competencia entre desiguales son el mejor soporte para promover el desarrollo económico y el empleo frente al intervencionismo estatal se fue abriendo paso con el apoyo de importantes grupos de interés que utilizaron la crisis del fordismo para alterar de forma sustancial las relaciones de poder. La desregulación de los flujos de capital alimentó sucesivas *burbujas* de activos que provocaron numerosas crisis financieras en el último cuarto de siglo, la última de las cuales hasta el momento ha sido la de mayor intensidad. Pero el debilitamiento de la función asistencial y reequilibradora del Estado y el ataque a lo público profundizaron también las desigualdades sociales y espaciales, en una espiral de riesgos crecientes.

Todo lo anterior trajo consigo un conjunto de transformaciones territoriales de las que las metrópolis fueron un exponente destacado. La progresiva mundialización de un creciente número de procesos y mercados, junto a la densificación de todo tipo de redes, constituidas por flujos tangibles o intangibles según los casos, reforzaron su función estratégica como lugares que albergan los centros de dirección, gestión y control del sistema. Este proceso aceleró su crecimiento e incrementó la competencia interurbana, pero también generó profundas transformaciones internas, origen de diversas líneas de investigación con numerosos exponentes en

el ámbito iberoamericano (Orellana, 2002; Janoschka, 2002; Aguiar, 2004; De Mattos, 2007 y 2010; Méndez, 2007; Pereira e Hidalgo, 2008; Cuervo, 2010; Abramo, 2012; Ciccolella, 2012; Orellana, De Mattos y Noyola, 2013).

Figura 1. Transformaciones metropolitanas en el capitalismo global e impacto de la crisis



La construcción de la metrópolis global

Aunque un autor como Neil Smith (2009, p. 10) ha hablado de un “caos urbano sistémico” para referirse a las dinámicas imperantes en este período, esa afirmación puede entenderse con relación con las profundas contradicciones y los elevados costes sociales y ambientales del proceso, lo que no impide la búsqueda de cierto orden respecto a las múltiples dimensiones del cambio metropolitano en la globalización neoliberal. El esquema de la figura 1 sistematiza esas transformaciones al diferenciar las de índole económica de las sociolaborales, políticas o territoriales, lo que no cuestiona la interdependencia entre unas y otras.

Transformaciones de la base económica: inversión inmobiliaria y terciarización

Tal como afirma Herce (2013, p. 334), “el capital se ha ido apropiando del territorio para digerirlo en el potente negocio, cada vez más importante, que es la producción de ciudad”. Según adelantó ya Lefebvre (1974), la producción del espacio urbano ha adquirido una importancia creciente en el proceso de acumulación de capital, generando un “círculo secundario” (Harvey, 1985) articulado en torno a la inversión inmobiliaria. Se profundiza así la “mercantilización del desarrollo urbano” (De Mattos, 2007), que alteró la forma y la dimensión metropolitanas con una rapidez y profundidad desconocidas en el pasado.

La creciente financiarización del sector inmobiliario ha tenido manifestaciones múltiples, que afectaron tanto su estructura interna como las estrategias de acción por parte de las empresas y sus efectos en el tejido metropolitano. Se produjo, ante todo, una creciente atracción de inversiones financieras –de la banca tradicional y de inversores institucionales– hacia un sector considerado seguro y de alta rentabilidad, particularmente desde comienzos de siglo. La conversión del suelo y los productos inmobiliarios en bienes de inversión tanto o más que de consumo alimentó burbujas especulativas y un creciente endeudamiento derivado del crédito masivo a promotores, familias y empresas, hasta provocar en algunos casos su *estallido*, poniendo una vez más de manifiesto la directa relación existente entre ciclos inmobiliarios y crisis financieras (Daher, 2013).

En paralelo, se produjo una creciente integración entre las grandes empresas constructoras e inmobiliarias y las entidades financieras, tanto a través de participaciones mutuas en su capital como mediante la presencia de directivos en sus respectivos consejos de administración. Si en un pasado no muy lejano buena parte del negocio inmobiliario estaba en manos de empresas de tamaño medio o pequeño, que operaban con frecuencia a escala local o regional, se aceleró ahora un proceso de concentración que seleccionó un número relativamente limitado de grandes operadores en cada país, con creciente proyección internacional. La producción del espacio se hizo así cada vez más dependiente de decisiones y estrategias transescalares que encontraron en las metrópolis su manifestación más acabada.

Este *cluster inmobiliario-financiero* incrementó su negocio mediante el progresivo control de numerosos servicios urbanos privatizados que abarcan, según los casos, desde el abastecimiento de electricidad, agua o gas, a la limpieza urbana, la recogida de

basuras, la gestión de centros asistenciales y sanitarios, etc. Se convirtió así en actor clave dentro de las coaliciones hegemónicas que han caracterizado la gobernanza de un número creciente de metrópolis en estas últimas décadas, tanto por su protagonismo en la promoción de megaproyectos y su capacidad de influencia sobre el poder público como en la construcción de un imaginario colectivo favorable a la creación de una *sociedad de propietarios* (Rodríguez y López, 2011; Sanfelici, 2013). No obstante, conviene recordar que en aquellos casos donde el proceso alcanzó sus mayores cotas, fue necesaria la colaboración de instituciones del Estado multinivel mediante acciones como la liberalización del mercado de suelo y el progresivo abandono del planeamiento normativo, el apoyo fiscal a la compra de vivienda, una legislación laxa en materia hipotecaria, fuertes inversiones en infraestructuras de comunicación para hacer accesibles los nuevos desarrollos urbanos, etcétera.

Como contrapunto a la expansión generalizada de la producción inmobiliaria, la mayoría de las metrópolis se enfrentó al retroceso de su producción manufacturera –en términos absolutos o relativos–, identificable con una *desindustrialización* que reforzó el predominio de las actividades de servicios. En un contexto de competencia creciente, con una lógica financiarizada que compara rendimientos a corto plazo entre localizaciones alternativas y una organización tecno-productiva segmentada, las externalidades ligadas a la aglomeración que habían justificado la concentración industrial metropolitana en el período *fordista* redujeron su influencia. Aumentaron, en cambio, las deseconomías provocadas por la saturación de sus infraestructuras, el encarecimiento del suelo, la mayor presión fiscal o ciertas restricciones urbanísticas, junto a las mayores expectativas de beneficio generadas por otros usos más intensivos, lo que impulsó procesos de deslocalización. La *narrativa postindustrial* consideró esta tendencia como inevitable y valoró la terciarización como una fase más avanzada en la evolución de las economías metropolitanas, justificando así la inhibición de numerosos gobiernos en la promoción de estas actividades.

No obstante, este proceso resultó selectivo desde tres puntos de vista. En primer lugar, las metrópolis no aceptaron en igual medida ese discurso dominante y sustituyeron el uso industrial por servicios o viviendas. A su vez, se reforzó la especialización metropolitana en sectores industriales intensivos en capital humano y conocimiento, mientras desaparecían con mayor rapidez los intensivos en el uso de recursos naturales, mano de obra o suelo. Finalmente, la segmentación favoreció la concentración en las metrópolis de servicios internos a las firmas industriales (ingeniería,

diseño, investigación y desarrollo tecnológico, gestión financiera, control de calidad, servicio a clientes...), en detrimento de las tareas de fabricación.

Las metropolitanas son, por tanto, economías de servicios, pero bajo esa tendencia general se ocultan trayectorias diversas, acordes con una *terciarización polarizada*, con una importancia variable de sus diferentes actividades. Es abundante la literatura sobre competitividad de las metrópolis que destaca el valor estratégico de los servicios intensivos en conocimiento, clave de su inserción favorable en una economía globalizada (OCDE, 2006). Aquí se incluyen los servicios avanzados a empresas, el sector financiero y de seguros, junto a la educación y la I+D, la sanidad o las actividades vinculadas a la cultura, todos con destacada presencia de capital humano altamente cualificado. Además de resistir mejor la deslocalización por depender de factores de atracción aún concentrados en la metrópoli, ofrecen empleo de calidad y generan efectos multiplicadores sobre otros sectores, aunque a menudo su importancia relativa en el conjunto de la economía metropolitana es modesta. Por contra, buena parte del empleo terciario sigue vinculado a servicios al consumo de baja productividad (comercio minorista, hostelería, cuidados personales, limpieza, seguridad, servicio doméstico, etc.) con mucho empleo poco cualificado e inestable. Incluso una proporción variable de estas actividades que proveen bienes y servicios básicos a la población de baja renta corresponde a una “terciarización informal” (Márquez y Pradilla, 2008), entendida como estrategia de superviviencia asociada a menudo con bajos ingresos y situaciones de precariedad generalizadas. El discurso genérico sobre las economías de servicios exige, por tanto, ser revisado a la luz de sus contrastes internos, muy evidentes también en los mercados de trabajo.

Segmentación de los mercados locales de trabajo y desigualdad social

Las metrópolis son la ubicación prioritaria para buena parte de los profesionales mejor formados dentro de la economía de un país y, al mismo tiempo, para un gran volumen de empleos de baja cualificación, sobre todo en sectores como la construcción y numerosos servicios a la población. Pero las exigencias impuestas por los procesos de financiarización y desregulación han provocado también importantes efectos sobre los mercados de trabajo metropolitanos y el sistema de relaciones laborales, al modificar “el lugar que el trabajo ocupa en las sociedades salariales” (Alonso y Fernández Rodríguez, 2012, p. 13).

El objetivo central fue la ruptura del *pacto keynesiano*, que había alcanzado su mejor expresión en las metrópolis y definía ciertas pautas de distribución del excedente entre el capital y la fuerza de trabajo organizada, para reescribirlas en beneficio del primero. La estabilización o reducción de los salarios reales, la flexibilización interna y externa del trabajo en el seno de las empresas, o el cuestionamiento de las organizaciones sindicales y los sistemas de negociación colectiva se situaron en el punto de mira de esa reestructuración impulsada por la ideología neoliberal, alcanzando especial intensidad en aquellas regiones metropolitanas donde la tradicional presencia de grandes empresas, grandes fábricas y del sector público habían favorecido en el pasado reciente una mayor regulación.

La presión ejercida por inversores y accionistas para elevar sus tasas de beneficio a corto plazo bajo la amenaza de la externalización de tareas o la reducción periódica de las plantillas laborales, junto a una creciente competencia entre territorios que facilitaba la deslocalización, redujeron la capacidad negociadora de los trabajadores. La fragmentación de los grandes centros de trabajo en unidades más pequeñas e interconectadas colaboró en la misma dirección. En paralelo, la influencia de la ideología neoliberal y de los grupos de poder que la sustentan sobre la acción de numerosos gobiernos se tradujo en reformas laborales destinadas a eliminar supuestas *rigideces* de ese mercado que, según la narrativa dominante, elevan los costes, limitan la capacidad de adaptación a un entorno cambiante e inhiben las ventajas competitivas metropolitanas frente a territorios con menor regulación.

Se consolidó así una estructura laboral metropolitana segmentada, con disociación entre dos circuitos, yuxtapuestos pero con limitada movilidad de trabajadores entre uno y otro. Por una parte, un *mercado de trabajo primario* caracterizado por la presencia de trabajadores con contratos estables y mejores salarios, buenas condiciones de trabajo, derechos sociales y posibilidad de promoción. Por otro, un *mercado de trabajo secundario* dominado por la precariedad, los bajos salarios, la ausencia de derechos y la incertidumbre, especialmente evidente en el caso del empleo informal. Aunque en las fases recesivas del ciclo económico los trabajadores del *mercado primario* pueden enfrentarse a períodos de desempleo o ver deterioradas sus condiciones laborales para caer en el *mercado secundario*, los que se perpetúan dentro de este último se enfrentan a barreras que frenan su ascenso en la pirámide laboral, rotando entre empleos precarios, subempleo o informalidad y siendo los primeros en perder su empleo al iniciarse una crisis. Aumentó así la distancia entre los

ingresos percibidos por los estratos socioprofesionales situados en los extremos de la escala, aunque esa tendencia fue a menudo compatible con el mayor crecimiento del volumen de empleo en los estratos sociolaborales de rango intermedio. Pero lo que sí parece incuestionable es que todo este conjunto de procesos acentuó la polarización social y, al ubicarse los diversos grupos sociolaborales en distintos ámbitos del territorio metropolitano, fue uno de los motores de los procesos de *gentrificación*, fragmentación espacial e intensificación de los contrastes entre metrópolis y en el interior de estas.

La gestión empresarialista de la metrópolis neoliberal

En el ámbito de la gestión metropolitana, el progresivo sometimiento del Estado en sus diversos niveles de gobierno a una función subsidiaria de soporte y estímulo al capital privado tuvo como principal manifestación la privatización de los objetivos económicos, en lo que Harvey (2007) caracterizó como *empresarialismo urbano*. Supuso la sustitución de formas gerenciales de gestión dedicadas sobre todo a administrar recursos y prestar servicios básicos a los ciudadanos, por una nueva forma de actuación que pretende trasladar los objetivos y métodos de la gestión empresarial al gobierno de las ciudades, situando la competitividad y el crecimiento en el centro de la acción realizada por los gobiernos locales, en tanto otros posibles criterios como los de cohesión o sostenibilidad quedan supeditados al logro de esa mayor eficiencia económica. El *empresarialismo* también pretendió justificar un progresivo trasvase de bienes y servicios públicos hacia el sector privado, ante la supuesta mayor racionalidad de una gestión basada en la lógica del mercado, mientras ignora la frecuente existencia de situaciones oligopólicas que no aseguran una mayor racionalidad en el uso de los recursos, menores costes o unos criterios de equidad aceptables.

Para la aplicación de tales criterios se generalizaron formas de gobernanza basadas en una reorientación de las funciones ejercidas por los gobiernos locales, convertidos ahora en promotores, catalizadores, coordinadores y facilitadores dentro de redes constituidas por actores privados múltiples, tanto públicos como privados, con objetivos a menudo contrapuestos pero implicados en formas de acción colectivas. La generalización de esta forma de gestión a lo largo del período planteó un debate sobre sus potencialidades y riesgos que está lejos de quedar resuelta, pero sirve como referencia para valorar lo ocurrido en las diferentes metrópolis.

Para sus defensores, la progresiva sustitución del gobierno por la gobernanza ofrece la posibilidad de aumentar la participación social en el debate y la toma de decisiones sobre las políticas urbanas, al tiempo que la interacción y concertación entre múltiples instituciones que establecen relaciones horizontales permite acumular recursos (financieros, de conocimiento, etc.) y dota de mayor legitimidad a las decisiones colectivas que puedan derivarse. Puede suponer formas de negociar el conflicto inherente a sociedades complejas como las metropolitanas, con una multiplicidad de intereses y grupos que coexisten en su interior, construir de forma compartida el interés general y favorecer un mayor control de la acción de gobierno, lo que equivaldría a avanzar hacia formas de democracia más participativa (Pascual y Godás, 2010).

Para sus críticos, en cambio, esa participación es a menudo más formal que real, pues la presencia de relaciones de poder desequilibrada a favor de determinados actores puede favorecer la existencia de coaliciones locales hegemónicas capaces de hacer primar sus intereses al margen de los de la mayoría, lo que provocará un déficit democrático (Swyngedouw, 2005). La ampliación en el número de actores locales implicados puede suponer, en la práctica, el traspaso de poder hacia determinadas élites locales, en detrimento de los representantes políticos democráticamente elegidos y de aquellos sectores sociales con menor influencia u organización (Pike, Rodríguez-Pose y Tomaney, 2011). En ese sentido, los críticos con los procesos de descentralización del Estado consideraron que la narrativa sobre las virtudes de la gobernanza favoreció en la práctica la aplicación de una agenda neoliberal, al debilitar y atomizar el poder político para otorgar mayor capacidad negociadora a los actores privados (Fernández, Vigil y Amin, 2008).

Si el empresarialismo definió los objetivos dominantes y la gobernanza fue la forma habitual de gestionarlos, sus efectos fueron múltiples. Por un lado, la primacía dada al mercado eliminó formas de planeamiento y ordenación territorial consideradas demasiado restrictivas para los cambiantes intereses del capital, sustituidas por otras más flexibles en las que el proyecto se convirtió en fórmula habitual. Se difundieron, en cambio, los *planes estratégicos*, que buscaban identificar objetivos prioritarios para orientar el desarrollo urbano, aunque la repetición de metodologías de trabajo e inventarios de acciones muy similares los convirtió a menudo en simple coartada que justificaba estrategias de *city-marketing* que apostaban por invertir en grandes infraestructuras, megaproyectos y eventos internacionales para mejorar su posicionamiento internacional. Finalmente, la frecuente ausencia o debilidad de las instituciones de ámbito metropolitano capaces de afrontar proble-

mas y retos comunes al conjunto de la aglomeración hizo primar la competencia sobre la colaboración entre las diversas entidades administrativas que las integran, con las duplicidades e inefficiencias derivadas.

La nueva organización territorial metropolitana

Aunque los marcos regulatorios estatales y las heterogéneas expectativas de retorno rápido de la inversión según metrópolis explican la desigual intensidad de estos procesos, su influencia sobre la materialización de una nueva morfología metropolitana parece fuera de toda duda. Sin detallar los rasgos de esta ciudad que Abramo (2012) calificó de *com-fusa*, por la combinación que a menudo encierra de modelos de ciudad compacta y difusa, pueden recordarse unos cuantos componentes de esa metamorfosis y las estrategias que la hicieron posible. Las tendencias a la fragmentación socioespacial, la estandarización de procesos y formas, la expansión de los límites o la marginación de determinados grupos y áreas pueden resumir lo esencial del período.

En primer lugar, los agentes inmobiliarios privados orientaron su actividad hacia la demanda solvente, lo que significó primar la oferta destinada a grupos sociales, empresas y espacios de la aglomeración determinados mientras se ignoraba al resto. Si la propia heterogeneidad interna de cualquier espacio metropolitano favoreció tradicionalmente un crecimiento marcado por fuertes contrastes entre los espacios centrales y periféricos, o entre los diferentes sectores de la aglomeración, las crecientes diferencias en el precio del suelo y el efecto de atracción o expulsión ejercido sobre su entorno por determinadas operaciones inmobiliarias de gran dimensión acentuaron los procesos de fragmentación socioespacial hasta niveles extremos.

Esto supuso, por ejemplo, la revalorización de ciertas áreas centrales de las metrópolis, dotadas de capital simbólico, y atractivas para determinados grupos profesionales y empresas, frente a la obsolescencia y el deterioro de otros espacios contiguos afectados por diferentes formas de marginación. Los megaproyectos dirigidos a renovar antiguos espacios industriales, portuarios o ferroviarios para promover centros corporativos destinados a atender la demanda de oficinas de alto nivel por parte de firmas transnacionales, entidades financieras, etc., o para albergar grandes iconos culturales avalados por arquitectos de prestigio, fueron uno de sus exponentes más visibles. También la proliferación de urbanizaciones de alta calidad, a menudo cerradas, en los sectores suburbanos

más valorados o mejor comunicados, próximas pero ajenas a la construcción de barriadas populares en su entorno. El resultado fue una organización espacial “caracterizada por la heterogeneidad, la fragmentación de estructuras y funciones y por un patrón espacial más parecido a un *patchwork* que a un modelo claramente ordenado” (Borsdorf, 2005, p. 22) ante la ausencia de normativa e instituciones de ámbito metropolitano responsables de su elaboración y ejecución.

En segundo lugar, la búsqueda de nuevas áreas que incorporar al negocio de la ciudad y el propio crecimiento por inmigración aceleraron una expansión metropolitana carente de un plan preestablecido, lo que favoreció la multiplicación de actuaciones dispersas. Se rompió así la continuidad entre segmentos de la aglomeración que –aunque integrados en una misma cuenda de empleo– enfrentaron crecientes problemas de conectividad global y unos costes económicos, sociales y ambientales derivados de la movilidad diaria forzada, difícilmente sostenibles. Pese al carácter aparentemente caótico de la forma metropolitana resultante, una tendencia que también parece haberse consolidado fue la aparición de subcentros de actividad, a menudo en nodos de transporte o enclaves preexistentes, donde se concentran actividades empresariales diversas (de oficinas y centros comerciales, o áreas industriales y logísticas, hasta centros de servicios asistenciales, educativos, de ocio, etc.). Eso consolidó cierto policentrismo, revalorizó los espacios residenciales próximos y generó nuevas geometrías en los flujos de movilidad diarios, reduciendo la dependencia de los espacios centrales, particularmente en las áreas con mejores equipamientos.

En tercer lugar, la reiteración de los mismos actores y de similares procesos de producción del espacio favoreció una creciente estandarización de los paisajes resultantes. Tanto los centros de negocios como los espacios de consumo y ocio, los espacios productivos y las áreas de vivienda reprodujeron a menudo rasgos bastante similares que erosionan la identidad urbana. Aunque los ejemplos son numerosos, probablemente las grandes urbanizaciones de viviendas suburbanas para clases medias y, en algunos casos, de viviendas sociales que responden a macroproyectos unitarios son el mejor exponente del proceso de *urbanalización* denunciado por Muñoz (2008).

Un último aspecto a señalar fue la expansión de una periferia que acoge a aquellos segmentos de las sociedades metropolitanas que sobreviven en buena medida al margen de los circuitos formales de actividad y de acceso a la vivienda, poniendo en evidencia “la coexistencia, a veces conflictiva, de múltiples ciudades en el territorio”.

rio de una metrópolis” (Cariola y Lacabana, 2005, p. 174). Aunque en ocasiones esta demanda insolvente para los agentes privados y no atendida por los públicos encuentra refugio en enclaves centrales de las megaciudades sometidos a procesos de deterioro físico y social, tiene sin duda su mayor presencia en los márgenes exteriores de estas. Es allí donde surge “una ciudad fuera de la ciudad, desprovista de las infraestructuras, equipamientos y servicios que caracterizan el fenómeno urbano” (Rolnik, 2009, p. 46), exponente de las fuertes asimetrías inherentes a la metrópolis neoliberal, la coexistencia de procesos de inserción y exclusión, o las evidentes limitaciones de los mercados formalizados para integrar a una parte de los ciudadanos.

Consecuencias metropolitanas de la crisis: una interpretación desde la periferia europea

La lógica de funcionamiento del sistema capitalista es proclive a la aparición de crisis cíclicas que resultan del agotamiento de un modelo de acumulación y suponen momentos de ruptura que desencadenan múltiples transformaciones, incluidas algunas de índole territorial. Es bien conocido que 2008 estalló la que por el momento es la última y más grave de esas crisis, con origen en los excesos de un proceso de financiarización ampliamente desregulado en respuesta a la hegemonía del neoliberalismo, que en algunos países alimentó una *burbuja especulativa* en el sector inmobiliario hasta que los procesos de endeudamiento masivo y acumulación de riesgos provocaron la implosión del sistema. Pero la formación de esas *burbujas de activos* no puede disociarse de los crecientes desequilibrios comerciales propiciados por la nueva división internacional del trabajo, ni de la existencia de graves problemas energéticos, alimentarios y de sostenibilidad. Esto permite hablar de una crisis sistémica, tanto porque refleja los crecientes desequilibrios provocados por un hipercapitalismo global progresivamente ingobernable, como por desbordar el ámbito estrictamente económico para mostrar implicaciones sociales, políticas o geográficas (French, Leyshon y Thrift, 2009).

Aunque el impacto de la crisis económica resultó desigual y en bastantes casos las tasas de crecimiento desde 2010 volvieron a ser positivas, las raíces que desencadenaron el proceso siguen firmemente asentadas, lo que provoca notorias incertidumbres sobre la evolución del sistema mundial en el próximo futuro. Son ahora los países de la Unión Europea –en especial los de su periferia– quienes padecen con mayor intensidad los costes de esa crisis, acentua-

da desde 2010 por la imposición de viejas recetas neoliberales de austeridad fiscal que, pretendidamente justificadas por el aumento del déficit público derivado de la caída de ingresos y los rescates financieros, han agravado la recesión, deteriorado los niveles de bienestar y acentuado las desigualdades.

Las grandes ciudades y aglomeraciones metropolitanas fueron, en buena medida, los lugares donde se gestó la crisis por su carácter de principales centros financieros y por la urbanización masiva que padecieron muchas de ellas. Pero son también el mejor exponente de sus impactos, muy diferentes a escala inter e intraurbana, lo que confirma la existencia de *múltiples geografías locales* de una crisis de dimensión global como esta (Martin, 2011). Con esa perspectiva multiescalar, donde procesos estructurales y acción del Estado, junto a recursos y estrategias locales de respuesta interraccional para explicar las tendencias comunes y las trayectorias específicas de las metrópolis, puede justificarse la atención que ahora se presta a una serie de temáticas de investigación emergentes, limitadas a aquellas mejor integradas en el argumento desarrollado en páginas anteriores.

El final del ciclo inmobiliario: paisajes después de la batalla

Tras un período prolongado de crecimiento, que transformó en buena medida su fisonomía, algunas metrópolis se enfrentan en los últimos años al final de un ciclo inmobiliario que algunos imaginaron inagotable pero que, una vez más, ha puesto en evidencia sus límites. Por un lado, el incremento de los activos inmobiliarios se acompañó por otro similar de los pasivos hipotecarios hasta alcanzar niveles de endeudamiento difícilmente sustentables a medio plazo. Por otro lado, la necesidad de ampliar la demanda solvente, tanto para las viviendas como para los inmuebles empresariales, obligó a multiplicar las operaciones de riesgo, compensadas con rendimientos también más elevados y un proceso de titulización de la deuda que pretendía dispersar ese riesgo a costa de hacerlo sistémico. La maquinaria se mantuvo a pleno rendimiento hasta que el aumento de las tasas de interés y los impagos, junto a un elevado stock de inmuebles vacíos y sobrevalorados, puso fin al proceso, de forma más abrupta allí donde mayor fue el volumen de excesos cometidos.

El final del ciclo inmobiliario, asociado a la retracción del crédito que servía de combustible, se traduce ahora en una serie de impactos que aquí pretenden englobarse bajo la metáfora de los *paisajes después de la batalla* que da título a la novela de Goytiso-

lo sobre la compleja y a menudo contradictoria transformación de una ciudad imaginaria. Centrando la atención en aquellos aspectos más vinculados a la producción del espacio urbano en la fase anterior y los cambios que han tenido lugar, pueden destacarse algunos de especial significación para comprender que no se asiste a un simple fenómeno coyuntural de moderación del crecimiento, sino a la revisión de ciertas lógicas de funcionamiento y construcción del espacio metropolitano, con una modificación paralela de las estrategias seguidas por los principales actores implicados.

El primer efecto a considerar fue la quiebra de algunas empresas inmobiliarias incapaces de hacer frente a sus deudas con las entidades de crédito y la paralización de la demanda, con la consiguiente destrucción de empleo directo y en las industrias vinculadas. En paralelo, tuvo lugar un masivo desplazamiento de inversiones desde las metrópolis en que las plusvalías se reducen y en dirección a nuevos territorios emergentes donde reproducir un ciclo de crecimiento similar. Si Harvey (2012, p. 334) señala que “el *boom* en la construcción de viviendas en un país se equilibra con el *crash* en otros”, la afirmación puede ampliarse para incluir también la construcción de torres de oficinas e identificar a las grandes metrópolis como principales emisoras y receptoras de esos flujos de capital. Solo en fases posteriores se empieza a observar el regreso a algunas metrópolis de ciertos fondos de inversión, no interesados ya en promover nuevas construcciones en mercados saturados y con escasa liquidez sino en adquirir carteras inmobiliarias devaluadas, a la espera de que se reproduzca un nuevo ciclo que las revalorice.

Al margen de tales estrategias especulativas, otro efecto asociado al final de un ciclo inmobiliario es la desvalorización generalizada del parque de viviendas, paralela a una caída en los precios de arrendamiento y grado de ocupación de oficinas, naves logísticas e industriales. Muchos compradores de rentas medias o bajas se ven así inmersos en un círculo vicioso, atrapados por unas deudas hipotecarias contraídas por valores muy superiores a los que hoy podrían obtener en el mercado, por lo que la reducción de ingresos pueden generar el desahucio por impago a favor de las entidades acreedoras. Tanto la depreciación como las ejecuciones hipotecarias no tienen una distribución espacial aleatoria y afectan, sobre todo, a aquellos sectores metropolitanos donde residen los grupos sociales que pagan ahora con su exclusión el mayor coste de la crisis.

Una última consecuencia, que es también la que genera mayor impacto visual, está representada por las grandes urbanizaciones suburbanas o periurbanas sin terminar que quedaron paraliza-

das por la quiebra de las empresas constructoras, su huida hacia otros entornos urbanos aún por explotar, o la ausencia de nuevos compradores. A ellas se unen las urbanizaciones ya acabadas, con infraestructuras que se deterioran con el paso del tiempo y escasos residentes, que padecen la práctica ausencia de comercios, servicios y equipamientos ante la falta del suficiente número de usuarios o consumidores, quedando varados en medio de amplios espacios urbanizados pero vacíos, como rehenes de un proceso urbanizador ahora detenido.

Vulnerabilidad sociolaboral y contrastes intrametropolitanos

Un segundo ámbito donde el efecto de la crisis se hace muy evidente es el referido al deterioro de las condiciones laborales de muchos trabajadores y el consiguiente incremento de las asimetrías sociales, que intensifican tendencias ya ampliamente analizadas en la literatura sobre la ciudad neoliberal (Hackworth, 2006; Theodore, Peck y Brenner, 2009). Las crisis capitalistas conducen siempre a una destrucción de capacidad productiva y empleo, elevando con rapidez el número de quienes se convierten en *trabajadores desechables*, sometidos a esa *flexibilidad* tan demandada por la ideología neoliberal, que facilita sobre todo la expulsión del puesto de trabajo en períodos de estancamiento o recesión. La reducción en el volumen anual de contratos firmados y el fuerte aumento de las tasas de paro son, por tanto, indicadores fundamentales de la situación que padecen algunas economías metropolitanas. Pero la presión a la baja que este exceso de oferta laboral ejerce sobre la capacidad de negociación de los trabajadores también propicia un deterioro general en la calidad del empleo, con aumento de la informalidad y retroceso de los salarios reales.

La consolidación de estas tendencias provoca también transformaciones en la pirámide social metropolitana, que limitaremos a dos muy evidentes. En primer lugar, el debilitamiento de las rentas del trabajo frente a las del capital y la creciente segmentación laboral acentúa la polarización social ya visible en el período precedente. Al mismo tiempo, se incrementa el número de *nuevos pobres* para incluir ahora a grupos de población afectados por la pérdida de empleo o por su solo acceso a *contratos basura*, vigentes por cortos períodos de tiempo, mal pagados y sin derechos. Pero si resulta bien conocido que el riesgo de padecer esta situación se distribuye de forma muy desigual según sectores sociales y afecta sobre todo a los llamados *grupos de riesgo* (inmigrantes, jóvenes sin cualifica-

ción, desempleados de larga duración, mujeres, etc.), otro tanto ocurre con su distribución en el interior de cada aglomeración, lo que ha revalorizado la capacidad explicativa del concepto de *vulnerabilidad urbana*.

Puede considerarse vulnerable a aquella persona, grupo, empresa o territorio con alta probabilidad de verse afectado por algún daño significativo en función de dos tipos de razones que a menudo se complementan. En primer lugar, una elevada exposición a riesgos que escapan a su control. Al mismo tiempo, su indefensión y escasa capacidad de respuesta por debilidades propias que se acentúan de no existir apoyo externo. Causas externas e internas suman, por tanto, sus efectos y provocan que todas las crisis capitalistas tiendan a acentuar los procesos de desarrollo desigual. El concepto de vulnerabilidad urbana es relativo, pues toda ciudad será en cierta medida vulnerable pero en distinto grado. Es dinámico, porque aumenta o disminuye en función de decisiones y acciones sucesivas que se acumulan en su trayectoria histórica. Es también una construcción social, por lo que ideologías como la neoliberal, que erosiona los mecanismos de solidaridad y busca reducir la acción pública en materia de protección, la aumentan y lo mismo ocurrirá con aquellos modelos de crecimiento excesivamente especializados en lo económico, polarizados en lo social e insostenibles en lo ambiental. Cabe, pues, deducir que la diferente gravedad de la crisis entre las diversas áreas urbanas es resultado de ciertas características que aumentan su capacidad de resistencia o, por el contrario, la debilitan (Perló, 2011; Méndez, 2013).

Un primer factor de riesgo será el grado de financiarización de la economía local, reflejado en la elevada dependencia respecto a las estrategias de un *capital migrante* especializado en obtener rápidas plusvalías mediante operaciones de inversión y desinversión a corto plazo, así como en un elevado nivel de endeudamiento privado o público, pues ambas situaciones provocan efectos negativos al elevarse las tasas de interés o restringirse el crédito. La exposición al riesgo también se relaciona con una estructura económica desequilibrada, especializada en sectores de baja productividad y muy sensibles al ciclo económico. Hace ahora cuatro décadas, el agotamiento del modelo de producción fordista generó graves impactos en ciudades mineras, industriales y portuarias que se enfrentaron a la reconversión de su base productiva. Por el contrario, la crisis actual tuvo un reflejo inmediato en los principales centros financieros, en ciudades con una base industrial obsoleta y, sobre todo, en aquellas que fueron exponente de la *burbuja inmobiliaria*. En sentido contrario suele valorarse el efecto de protección que suponen una estructura económica diversificada y un importante

volumen de empresas innovadoras e intensivas en conocimiento, aunque la imposición de respuestas neoliberales a la crisis pone en cuestión esa relación.

Pero la vulnerabilidad metropolitana también aumenta por la acumulación de debilidades internas. Los déficits de capital físico en forma de infraestructuras, equipamientos y servicios de calidad, de capital humano en forma de trabajadores cualificados con empleo estable y de capital social reflejado en estrategias de cooperación entre actores locales se encuentran entre los más significativos. En el interior de las aglomeraciones metropolitanas eso también se traduce en una mayor vulnerabilidad potencial de aquellas áreas donde se concentran los grupos sociales de menores ingresos, formación y estabilidad en el empleo. Finalmente, la escasez de recursos financieros disponibles por los gobiernos locales, una gestión ineficiente o cierta *esclerosis institucional* que frene la innovación social o económica pueden ser otras debilidades a considerar.

Respuestas neoliberales a la crisis y nuevos movimientos sociales urbanos

Pese a la responsabilidad directa de la desregulación financiera en el origen de la actual crisis y los escasos éxitos que la imposición de la agenda neoliberal trajo consigo para la superación de otras precedentes en países latinoamericanos o asiáticos, esto no ha supuesto una disminución de su influencia. Como señala Aalbers (2013, p. 1083), la ideología neoliberal puede haber fracasado, pero su práctica sigue siendo hegemónica y las relaciones de poder que la sostienen se han afianzado, evitando cuestionar la intervención pública en los rescates financieros mientras presiona para imponer a los ciudadanos recortes en sus derechos y niveles de bienestar mediante políticas de ajuste fiscal, nuevas privatizaciones y una mayor desregulación laboral. Se pone así en marcha una espiral recesiva –que ahora tiene su mejor exponente en la periferia de la Eurozona– que en su ataque a los bienes públicos reduce servicios y empleos, inversión en infraestructuras, promoción económica o I+D+i, así como gasto en prestaciones sociales, lo que deteriora la calidad de vida de la mayoría yacentúa múltiples desigualdades.

Todas las metrópolis de estos países reciben los impactos derivados de tales políticas, pero sus consecuencias no afectan por igual a los diferentes sectores de la aglomeración o barrios de las grandes ciudades. Así, mientras la destrucción de empleos en educación, sanidad, servicios sociales o administración pública –también en

actividades intensivas en conocimiento y con elevada presencia o apoyo estatal como las industrias culturales o la I+D— afecta ahora a sectores donde residen profesionales integrados en las clases medias, la reducción de prestaciones sociales incide negativamente sobre la población más vulnerable y hace sentir la progresiva ausencia del Estado también en las periferias metropolitanas.

La injusta distribución de los costes de la crisis, que la política de austeridad acentúa, ha revitalizado los movimientos sociales urbanos. Estos no suponen ninguna novedad en la historia contemporánea de las metrópolis, con múltiples formas de movilización social que orientaron sus reivindicaciones a mejorar el acceso a la vivienda, los servicios básicos o la calidad del espacio público, además de oponerse a las políticas de ajuste estructural, defender los derechos de grupos excluidos o demandar mayor participación en la política local (Zibechi, 2008). Pero surgen ahora otros movimientos con algunos rasgos específicos, ya analizados para algunas movilizaciones posteriores a la crisis de 2001 en la Argentina (Svampa, 2008) y que ahora se investigan en otras metrópolis. Su relativa novedad afecta sobre todo a su composición, organización, tipos de acciones realizadas o uso del espacio urbano.

Sobre los integrantes de estos movimientos, lo característico es su heterogeneidad, pues junto a clases populares y desempleados existe una destacada presencia de clases medias afectadas por los recortes, con objetivos heterogéneos más allá de su rechazo a la situación y las políticas actuales. Suelen mantener un compromiso intermitente, sin una militancia formalizada, y en bastantes casos afirman su autonomía respecto a los partidos, optando por formas de organización asamblearias y poco jerárquicas. Eso favorece cierta fragmentación y a menudo dificulta traducir las deliberaciones y debates en propuestas consensuadas o en un proyecto político definido.

Uno de los aspectos más novedosos de estos movimientos es su identificación con lo que Rheingold (2002) calificó como *multitudes inteligentes*, grupos que desarrollan *culturas de pertenencia en red* (Cardoso y Jacobetty, 2013) y que utilizan las potencialidades de las redes sociales y las infraestructuras digitales para la movilización y para mantener una elevada conectividad. Pero la conexión *on-line* sirve solo como soporte para materializar acciones en espacios urbanos *off-line*. En primer lugar, ocupando espacios públicos como grandes plazas para manifestar la protesta, a veces incluso mediante su ocupación temporal, convertida en símbolo de estos movimientos de *indignados*. En algunos casos esto coexiste con otras formas de uso del espacio urbano menos conocidas, como la organización de asambleas barriales o las acciones dispersas para

resistir desahucios u ocupar inmuebles vacíos con fines sociales o culturales, lo que supone cierta reconquista del espacio público urbano para ampliar los ámbitos de ciudadanía.

No tiene sentido pretender conclusiones para un texto que ha buscado tan solo interpretar algunos de los procesos que subyacen a las dinámicas metropolitanas recientes y plantear líneas de investigación capaces de anclar esas interpretaciones en evidencias empíricas de suficiente solidez. Pero sí puede insistirse en la necesidad de una perspectiva multiescalar que combine los efectos derivados de los procesos estructurales que marcan la evolución del sistema, con la variada acción ejercida por el Estado según circunstancias de lugar y tiempo, junto a las específicas respuestas locales derivadas de la trayectoria seguida por cada metrópoli y de las estrategias que aplican sus actores locales. Desde esa perspectiva, la globalización neoliberal provocó una metamorfosis metropolitana ya bien conocida, pero los crecientes desajustes provocados por un modelo que acelera la sucesión de crisis y agrava sus efectos –siempre desigualmente repartidos– generan la aparición de nuevas realidades y problemas necesitados también de nuevas investigaciones. Los estudios urbanos no pueden permanecer ajenos a una demanda de respuestas presente en muchas instituciones públicas, pero también en una ciudadanía progresivamente descontenta y movilizada, por lo que la capacidad de aunar rigor científico con relevancia social sigue siendo un reto para una investigación que pueda contribuir en la búsqueda de soluciones más inclusivas y sostenibles para el futuro de nuestras metrópolis.

Bibliografía

- Aalbers, M. B. (2013), “Neoliberalism is dead... Long live neoliberalism!”, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 37, Nº 3, pp. 1083-1090.
- Abramo, P. (2012), “La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas”, *EURE*, vol. 38, Nº 114, pp. 35-69.
- Aguilar, A. G. (coord.) (2004), *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*, México, Editorial Porrúa-UNAM-CONACYT.
- Alonso, L. E. y C. J. Fernández Rodríguez (2012), *La financiarización de las relaciones salariales. Una perspectiva internacional*, Madrid, Los Libros de la Catarata-FUHEM.
- Borsdorf, A. (2005), “La transformación urbana-rural en Europa. ¿hacia una unificación espacial en post-suburbia?”, en De Mattos, C. et al.

- (eds.), *Gobernanza, competitividad y redes. La gestión de las ciudades en el siglo XXI*, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 21-30.
- Cardoso, G. y P. Jacobetty (2013), "Navegando la crisis: culturas de pertenencia y el cambio social en red", en Castells, M. et al. (eds.), *Después de la crisis*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 245-285.
- Cariola, C. y M. A. Lacabana (2005), *Pobreza, nueva pobreza y exclusión social. Los múltiples rostros de Caracas*, Caracas, Banco Central de Venezuela.
- Castells, M. (1997), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura, vol. II, La sociedad red*, Madrid, Alianza Editorial.
- Chesnais, F. (2003), "La teoría del régimen de acumulación financiarizado: contenido, alcance e interrogantes", *Revista de Economía Crítica*, Nº 1, pp. 37-72.
- Ciccolella, P. (2012), "Revisitando la metrópolis latinoamericana más allá de la globalización", *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, Nº 8, pp. 9-21.
- Crevoisier, O., T. Theurillat y P. Araujo (2011), "La circulation du capital. Les territoires de l'industrie financière: quelles suites à la crise de 2008-2009?", *Working Papers*, Nº 1, Université de Neuchâtel, Maisons d'Analyse des Processus Sociaux.
- Cuervo, L. M. (2010), *América Latina, metrópolis en mutación*, Santiago de Chile, ILPES-Cepal. Disponible en <<http://www.eumed.net/cursos/ecolat/la/1/lmcg2.htm>>.
- Daher, A. (2013), "El sector inmobiliario y las crisis económicas", *EURE*, vol. 39, Nº 118, pp. 47-76.
- De Mattos, C. (2007), "Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana", *Nueva Sociedad*, Nº 212, pp. 82-96.
- (2010), "Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado", *Revista de Geografía Norte Grande*, Nº 47, pp. 81-104.
- Fernández, V. R., J. Vigil y A. Amin (eds.) (2008), *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- French, S., A. Leyshon y N. Thrift (2009), "A very geographical crisis: the making and breaking of the 2007-2008 financial crisis", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, Nº 2, pp. 287-302.
- Hackworth, J. (2006), *The neoliberal city. Governance, ideology and development in American urbanism*, Ithaca, Cornell University Press.
- Harvey, D. (2007), *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*, Madrid, Akal.
- (2009), *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Akal.
- (2012), "Las raíces urbanas de las crisis financieras: reclamar la ciudad para la lucha anticapitalista", en Belil, M., J. Borja y M. Corti (eds.),

- Ciudades, una ecuación imposible*, Barcelona, Icaria, pp. 279-320.
- Herce, M. (2013), *El negocio del territorio. Evolución y perspectivas de la ciudad moderna*, Madrid, Alianza Editorial.
- Janoschka, M. (2002), "El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización", *EURE*, Nº 85, pp. 11-29.
- Lefebvre, H. (1974), *La production de l'espace*, París, Anthropos.
- Márquez, L. y E. Pradilla (2008), "Desindustrialización, terciarización y estructura metropolitana: un debate conceptual necesario", *Cuadernos CENDES*, Nº 69, pp. 21-45.
- Martin, R. (2011), "The local geographies of the financial crisis: from the housing bubble to economic recession and beyond", *Journal of Economic Geography*, vol. 11, Nº 4, pp. 587-618.
- Méndez, R. (2007), "El territorio de las nuevas economías metropolitanas", *EURE*, vol. 33, Nº 100, pp. 51-67.
- (2013), "Impactos de la crisis internacional en la región metropolitana de Madrid", en Noyola, J., C. de Mattos y A. Orellana (eds.), *Urbanización en tiempos de crisis. Impactos, desafíos y propuestas*, Santiago de Chile, IEUT, pp. 45-71.
- Muñoz, F. (2008), *Urbanalización: paisajes comunes, lugares globales*, Barcelona, Gustavo Gili.
- OCDE (2006), *Competitive cities in the global economy*, París, OECD.
- Orellana, A. (coord.) (2002), *El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado: Una mirada a Europa y América Latina*, Barcelona, Institut d'Estudis Territorials-Universitat Pompeu Fabra.
- Orellana, A., C. de Mattos y J. Noyola, (eds.) (2013), *Urbanización en tiempos de crisis. Impactos, desafíos y propuestas*, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, IEUT.
- Ortiz, I. y M. Cummins (2013), *The Age of Austerity. A review of public expenditures and adjustment measures in 181 countries*, Nueva York, Initiative for Policy Dialogue. Disponible en <http://policydialogue.org/files/publications/Age_of_Austerity_Ortiz_and_Cummins.pdf>.
- Pascual, J. M. y X. Godás (2010), *El buen gobierno 2.0: la gobernanza democrática territorial*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Peck, J. y N. Theodore (2007), "Variegated capitalism", *Progress in Human Geography*, vol. 31, Nº 6, pp. 731-772.
- Pereira, P. C. y R. Hidalgo (eds.) (2008), *Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina*, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Perló, M. (2011), "Cities in times of crisis. The response of local governments in light to the global economic crisis: the role of the formation of human capital, urban innovation and strategic planning", *IURD Working Papers*, 2011-01, Berkeley, IURD.
- Pike, A., A. Rodríguez-Pose y J. Tomaney (2011), *Desarrollo local y regional*, Valencia, Publicaciones Universidad de Valencia.

- Rheingold, H. (2002), *Multitudes inteligentes. La próxima revolución social*, Barcelona, Gedisa.
- Rodríguez, E. e I. López (2011), “Del auge al colapso. El modelo financiero-inmobiliario de la economía española (1995-2010)”, *Revista de Economía Crítica*, N° 12, pp. 39-63.
- Rolnik, R. (2009), “Confinamiento o conflagración: metrópolis brasileñas al límite”, en Smith, N. et al., *Ciudades y caos sistémico*, Barcelona, Museu d'Art Contemporani, pp. 43-60.
- Sanfelici, D. (2013), “Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate”, *EURE*, vol. 39, N° 118, pp. 27-46.
- Smith, N. (2009), “¿Ciudades después del neoliberalismo?”, en Smith, N. et al., *Ciudades y caos sistémico*, Barcelona, Museu d'Art Contemporani, pp. 9-30.
- Svampa, M. (2008), *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*, Buenos Aires, Siglo XXI / Clacso.
- Swyngedouw, E. (2005), “Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond-the-State”, *Urban Studies*, vol. 42, N° 11, pp. 1991-2006.
- Theodore, N., J. Peck y N. Brenner (2009), “Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados”, *Temas Sociales*, N° 66, pp. 1-11.
- Zibechi, R. (2008), *Territorios en resistencia. Cartografía política de las periferias urbanas latinoamericanas*, Buenos Aires, Lavaca.

(Recibido el 5 de marzo de 2014.)

(Evaluado el 26 de marzo de 2014.)

Autor

Ricardo Méndez Gutiérrez del Valle es doctor en Geografía por la Universidad Complutense de Madrid y profesor de investigación en el Instituto de Economía, Geografía y Demografía del Consejo Superior de Investigaciones Científicas de España. Ha centrado sus investigaciones en geografía económica, estudios urbanos y desarrollo territorial.

Publicaciones recientes:

- (2013), “Crisis económica, vulnerabilidad urbana y desempleo en España”, *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. XLV, N° 178, pp. 649-667.
- (2013), *Las escalas de la crisis. Ciudades y desempleo en España*, Madrid, Fundación 1º de Mayo.
- (2013), “Estrategias de desarrollo territorial para tiempos de crisis. Una interpretación desde la periferia europea”, *Desenvolvimento Regional em Debate*, Universidade do Contestado, vol. 3, N° 2, pp. 4-26.
- (2013), “Economía del conocimiento y nuevos contrastes territoriales en España: una perspectiva multiescalar”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, N° 63, pp. 7-32.
- (2014), “Creative economy and employment quality in large urban areas in Spain”, *Urban Geography*. Versión electronica: <<http://dx.doi.org/10.1080/02723638.2013.876145>> (con S. Sánchez Moral y A. Arellano).

Cómo citar este artículo

Méndez Gutiérrez del Valle, Ricardo, “Metrópolis en la globalización neoliberal e impacto de su crisis”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 6, N° 25, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2014, pp. 45-67, edición digital, <<http://www.unq.edu.ar/catalogo/330-revista-de-ciencias-sociales-n-25.php>>.

Rosa Moura

Transformaciones territoriales y en la red de ciudades

PRIORIDADES EN MATERIA DE INVESTIGACIÓN

URBANO-REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA¹

Presentación

Hace 20 años que el tema de la globalización y sus efectos en el territorio es objeto de análisis bajo distintas perspectivas y dimensiones en el ámbito de los estudios producidos por los investigadores de la RII (Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio). Las reflexiones y proposiciones de este abordaje, a partir de esos estudios, sintetizan: (i) las dinámicas territoriales movidas por la reestructuración, particularmente de la industria, y por los grandes proyectos de infraestructura e integración regional; (ii) la reestructuración urbana, y su manifestación en la red latinoamericana de ciudades; (iii) el rol de las áreas metropolitanas en el comando de la red urbana y los cambios por su inserción en la red transfronteriza de metrópolis; (iv) los procesos de expansión metropolitana y la formación de regiones urbanas o conglomerados espaciales; (v) un conjunto de interrogantes y desafíos que plantean la construcción de una agenda de investigación en temas territoriales, urbanos y regionales para América Latina, que a su vez, pueden aportar a la formulación de políticas públicas.

La mirada sobre el territorio, con perspectiva urbana, objetiva describir la generalidad o las particularidades de los procesos que logran su transformación, identificando dónde se quedan partes y temáticas invisibles u olvidadas en tales análisis; es decir, conforme Santos (1999), se trata de develar las áreas opacas del continente, para que sirvan de estímulo a nuevas investigaciones en el porvenir.

¹ El abordaje sintetiza notas de la ponencia «Transformaciones territoriales y red de ciudades: prioridades en materia de investigación urbano-regional para los próximos años en América Latina», presentada en el Seminario Internacional Conmemorativo del 20 Aniversario de la RII: «La investigación urbano-regional en Iberoamérica ante la crisis mundial: problemas, desafíos, prioridades», Monterrey, octubre de 2013. Las notas completas se encuentran disponibles en <<http://www.rii.sei.ba.gov.br/veja-a-programacao-do-seminario-de-monterrey-mexico-20-anos-de-rii/>>.

Dinámicas territoriales movidas por la reestructuración económica

En lo general, pocos estudios se dedican a la organización regional o del territorio. Cuervo González y Cuervo (2012) ya han registrado la restricta preocupación por la concentración urbana y el tamaño de las ciudades, por su posible impacto sobre las disparidades económicas territoriales, y su asociación con políticas regionales. No obstante, consideradas las distintas escalas, se toma en cuenta la importancia de esas entre las condiciones presentes en los países de América Latina, al inicio de la apertura de sus fronteras a las relaciones globales y a la nueva sistemática de regulación fundada en los intereses del capital privado: urbanización asociada a industrialización; concentración poblacional urbana y económica; primacía y metropolización como tendencias de las metrópolis; fragmentación y desigualdad regional.

En ese escenario, se registran cambios en la organización del territorio, con más o menos participación de los Estados en la adopción de estrategias en atención o para contrarrestar a las exigencias del nuevo modelo de acumulación. En las prácticas analizadas se destacan los procesos de desconcentración o relocalización de la actividad industrial, que han impactado en los países más grandes y poblados de América Latina –sin extinguir el rol industrial de las metrópolis–, expandiendo la territorialidad de la industria hacia las regiones metropolitanas, y algunas ciudades medias, en ejes muy bien equipados por servicios e infraestructura. Asimismo, se observa que la *reprimarización* de la economía, por la ampliación de la demanda internacional de productos agropecuarios y minerales, con condiciones muy específicas en determinados países, explicaría la presencia de actividades industriales en regiones más lejanas.

Respecto a las dinámicas territoriales movidas por la reestructuración productiva, lo que ha sido observado en las prácticas económicas analizadas en Brasil (Diniz y Crocco, 1998; Brandão y Oliveira, 2005), Colombia (Contreras, 2005; Solano, 2010; Restrepo y Cárdenas, 2005) y México (Hiernaux-Nicolas, 1998; Suárez y Barrera, 2010; Pradilla Cobos y López, 2005) –y que en determinados casos ya existían desde décadas anteriores– fue una descentralización espacial de los capitales y una desconcentración espacial de las actividades, con su concomitante recentralización/reconcentración en las aglomeraciones metropolitanas principales (AMP), donde persisten concentradas las actividades de gestión, control, comando empresarial, las más grandes empresas de los países y las relaciones directas con la red internacional de ciudades (cuadro 1). Nuevas áreas de concentración se acercan a metrópolis secundarias de los respectivos países.

Cuadro 1. Dinámicas territoriales movidas por la reestructuración productiva y la integración regional

EXPRESIÓN	CONTENIDO
Despliegue de cambios	
Reestructuración	Cambio del régimen de acumulación fordista por el régimen de acumulación flexible, posibilitado por las innovaciones tecnológicas en información y comunicación, y también por la reducción de las prácticas proteccionistas del Estado
Desconcentración	Traslado de unidades económicas u otras, desde una región concentradora
Implementación de grandes proyectos	Grandes proyectos de infraestructura, como parte de la reestructuración económica e integración regional
Competitividad territorial	Competencia entre unidades político-administrativas para la atracción de inversiones
Procesos generales observados	
Reconcentración/recentralización	Retomada del papel concentrador de los polos metropolitanos, pero con naturaleza modificada
Recentralización con desconcentración	Centralización de nuevas funciones de apoyo a empresas; desconcentración de actividades productivas
Despolarización	Pérdida del dinamismo del crecimiento de los polos metropolitanos y crecimiento más acelerado de otras categorías de ciudades
Reversión de la polarización	Reducción de la participación de las metrópolis en el empleo y en la producción industrial, asociada con la descentralización
Dispersión/reconfiguración espacial de la industria metropolitana	Localización de unidades industriales en regiones alrededor y afuera de las metrópolis
Deslocalización industrial	Desplazamiento de plantas industriales para otras regiones o países
Fragmentación territorial	Heterogeneidad socioeconómica e infraestructural de los espacios nacionales; competencia entre ciudades
Transición territorial	Transformaciones progresivas en las dinámicas económicas-territoriales
Regiones/territorios perdedores	Áreas con indicadores de rezago en la inserción en la globalización (efectos negativos sentidos por todos los sectores sociales, trabajadores, sectores medios, empresarios pequeños y medianos)
Regiones/territorios ganadores	Áreas con indicadores de éxito en la inserción en la globalización (beneficiados sectores más poderosos, grandes capitales monopólicos y sectores medios integrados)
Interacción regional	Relaciones orgánicas entre actividades económicas locales, tradiciones y costumbres entre poblaciones y segmentos económicos

continúa en pág. 72

viene de pág. 71

Procesos particulares observados	
Descentralización -desconcentrada	Política de promoción de ejes y áreas de desarrollo para el equilibrio regional (Venezuela)
Desconcentración poligonal	Desconcentración hacia el límite del polígono configurado por regiones cerca del polo industrial, vinculadas a grandes ocupaciones poblacionales (Brasil)
Descomposición de los centros	Pérdida, resultante del cambio del modelo económico, de la capacidad de articulación del país desde el centro (Méjico)
Descentralización centralista	Descentralización de recursos, pero con finalidades específicas, manteniendo el poder de decisión en las esferas centrales (Colombia)

Fuente: Publicaciones de los seminarios de la RII (1995; 2001; 2004; 2010; 2012).

Esos rasgos se repiten en países de menor dimensión, desencadenando la metropolización articulada de nuevos puntos en el territorio, como la conurbación Maldonado-Punta del Este, en Uruguay (Veiga, 2012, p. 20), o la organización territorial, en Bolivia, sobre un solo eje troncal, que une La Paz, Cochabamba y Santa Cruz (Prado Salmón, Gendarillas y Saleme, 2001, p. 2). En países que han conducido el proceso de reestructuración con apoyo de políticas de Estado, acuerdos y tratados de integración regional, desarrollo y organización del territorio, como Cuba, Venezuela y naciones de Centroamérica, aunque las medidas institucionales vislumbren posibilidades, persisten las desigualdades sociales y territoriales (Pulido y López, 2008; Barrios, 2004). En términos espaciales, se observa la existencia de ciudades y regiones integradas internacionalmente, pero desvinculadas de sus propios territorios nacionales; ciudades que “a pesar de estar al margen de las ciudades mundiales funcionan a través de estas, configurando [...] la operación de firmas mundiales en ciudades locales” (Lungo, 2005, p. 118).

En general, las estrategias para la reestructuración productiva, y las políticas liberales de apertura y desregulación de las economías nacionales, sometieron a todos los países a un nuevo tipo de competencia sin fronteras externas o internas: una concurrencia entre países y entre sus estados/provincias y sus municipios/ciudades, en disputa implacable por las inversiones internacionales. En ese proceso, junto a la oferta de condiciones materiales para nuevos emprendimientos, aumentaron las ventajas relativas de las economías y disminuyeron las cargas fiscales, lo que imposibilitó la convergencia o coordinación del desarrollo regional, y la capacidad de los Estados nacionales en mantener su unidad territorial.

Como la desconcentración de la actividad económica no se realiza igualmente en todo el territorio, el proceso de división territorial del trabajo agudiza las disparidades regionales/territoriales.

En ese sentido, Cuervo González y Cuervo (2012, p. 32) subrayan la extrema lentitud de los procesos de convergencia regional, y la creciente fragmentación territorial de los espacios nacionales, en el marco “de la presencia de clubes de territorios perdedores y ganadores, expresión de la heterogeneidad socioeconómica e infraestructural de los espacios nacionales latinoamericanos”. También concluyen que las experiencias de desarrollo local, la competitividad territorial o la descentralización son condiciones necesarias, pero no suficientes para reducir las disparidades territoriales.

Relevante en la inducción de transformaciones territoriales, y efectos sobre la población, actividades económicas y ambiente, es la implementación de grandes proyectos (Laurelli, Montaña y Schweitzer, 1998). Entre los proyectos de alcance nacional, se destaca el IIRSA (Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, actualmente Cosiplan –Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento–), que a través de inversiones articuladoras se traduce en el de mayor impacto regional en toda América del Sur. Las inversiones anunciadas, aliadas y explicadas por la nueva realidad mundial, pueden lograr cambios importantes en los papeles, negocios y en la red de ciudades (Porto y Carvalho, 2010).

Los análisis considerados y el ritmo de implementación de proyectos de esa dimensión permiten concluir que la integración regional, en sus tentativas formales y materiales, sigue siendo un objetivo inalcanzado. Estrategias locales, hechos particulares, llevan a que se logre mayor o menor facilidad en las relaciones de interacción entre los pueblos. En las zonas fronterizas, donde las diferencias o la variedad son explícitas y las poblaciones conviven en ciudades que se aglomeran entre los países, las vicisitudes de la ausencia de acciones integradoras efectivas son más contundentes, si bien la interacción ocurre.

En síntesis, todos los países analizados han vivido ciclos de concentración, desconcentración y reconcentración, en sus variadas expresiones y contenidos, con mayor o menor presencia del Estado, con la formulación o no de políticas de naturaleza territorial. En el proceso de restructuración productiva en etapa avanzada se dibuja un destino común: la reconcentración en variadas formas y patrones, las asimetrías económicas y territoriales, y las zonas de frontera, en constante inestabilidad, cada vez más lejos de los centros de decisión. Estudios en esas temáticas generan elementos significativos que, además del debate académico, aportan al campo de las políticas y acciones transformadoras a los países latinoamericanos.

La red de ciudades y las ciudades: nuevos roles, nuevas características

La reestructuración económica despliega y se sustenta en la reestructuración urbana. Los cambios (y permanencias) desencadenados repercuten en el conjunto de los sistemas urbanos (regionales, nacionales e internacionales). Así, los efectos de la globalización transforman el territorio en su totalidad que es, simultáneamente, condición y reflejo del movimiento engendrado por las transformaciones (Sposito y Sposito, 2012). En esos procesos, nuevos papeles son jugados por ciudades metropolitanas y no metropolitanas, sean ciudades medias/intermedias, ciudades de fronteras, o pequeñas ciudades. Todas pasan a responder a nuevas demandas, a reorganizar sus espacios y a tornarse objeto de elecciones para nuevas ubicaciones de empresas nacionales o internacionales. Para Baeninger (1998, p. 418), ese proceso delinea “una nueva territorialidad, donde se destaca la constitución de polos inter e intrarregionales y la redefinición de los roles de las áreas metropolitanas”.

Aunque se admite el papel de las ciudades en la operación del sistema productivo y la conexión y articulación entre ellas, las redes urbanas aún constituyen un objeto remoto en investigaciones académicas. Estefa (2001) manifiesta preocupación frente al hecho de que los estudios sobre sistemas de ciudades eligen como objeto a las mayores de los diez millones de habitantes y, recientemente, a las intermedias. La misma elección aparece en proyectos de gran envergadura desarrollados por multilaterales.

Sin embargo, por paradójico que parezca, ninguna de las propuestas o proyectos se ha orientado hacia un esquema de análisis integral que vincule a la metrópoli con la ciudad intermedia, es decir, ambas ciudades forman parte del mismo sistema en su respectivo país, pero tal parece que existe una inercia por dirigir los estudios hacia una u otra (Estefa, 2001, p. 1).

Entre los estudios que se dedican específicamente a la red urbana, las investigaciones de la RII analizadas dan cuenta del proceso de metropolización latinoamericana y de los cambios en las distintas categorías de ciudades (cuadro 2). Explicitan, a su vez, las expectativas generadas por el despliegue de transformaciones provocadas por la reestructuración productiva y culminan con nuevos procesos y nuevas configuraciones espaciales producidos por ellos.

Cuadro 2. Abordaje sobre la red urbana en la reestructuración productiva

CONDICIÓN INICIAL		RESULTADOS
Procesos		
Red y jerarquía urbana		Sistemas urbanos regionales, nacionales e internacionales
Urbanización		Nuevas interacciones espaciales
Concentración de población		Grandes territorios regionales
Crecimiento concentrado		Dispersión urbana (concentrada), desconcentración concentrada
Metropolización		Megalopolización
Macrocefalia urbana		Nuevas configuraciones espaciales
Expectativas		
Inserción en la red mundial de ciudades		Nuevos nodos en sistemas internacionales
Ciudad global/mundial		Ciudad corporativa/fragmentada/desigual
Desconcentración/ciudades medias		Reconcentración/aglomeraciones diversas
Despliegue de cambios		
Reestructuración urbana/metropolitana		Terciarización/elevada comutación
Refuncionalización		Nuevos roles en las ciudades
Reestructuración de la red		Nuevas centralidades
Categorías urbanas		
Metrópolis		Megalópolis/macrometrópolis, metrópolis de metrópolis
Aglomeraciones metropolitanas principales		Regiones urbanas/metápolis/ciudades regiones
Aglomeraciones metropolitanas secundarias		Ciudades regiones/arreglos espaciales
Ciudades medias		Ciudades intermedias
Centros regionales		Conglomerados/arreglos urbano-regionales

Fuente: Publicaciones de los seminarios de la RII (1995; 2001; 2004; 2010; 2012).

En la década de 1990, la red de ciudades de América Latina se caracterizaba por la concentración de un importante porcentaje de población y actividad económica en pocas metrópolis. Estefa (2001)

subraya que los países presentan diferencias estructurales hacia el interior de sus sistemas de ciudades, e históricamente han tenido a la ciudad principal como el eje de su crecimiento, pero la escala de la metropolización ha sido distinta, con una clara macrocefalia en los sistemas de Chile y Perú, mientras el de Brasil es el más articulado de todos. A pesar de la construcción de complejos sistemas de ciudades, Ciudad de México y San Pablo no rompen el papel de grandes centros de decisión económica de sus respectivos países. “Esas dos metrópolis en algún momento podrían ser consideradas como las ciudades de referencia para los sistemas de la Región: ‘Metrópolis de metrópolis’” (Estefa, 2001, p. 2).

¿Qué se transforma en esa red con la globalización? Empíricamente se encuentran cambios poblacionales. Datos de las Naciones Unidas (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población) registran la elevación de las 39 ciudades con más de un millón habitantes existentes en la década de 1990, en América Latina, a 63 en 2010. La mayoría, en áreas distantes de las metrópolis principales, en regiones de frontera, o en la costa atlántica brasileña. El resto de la red sufre pocos reposicionamientos.

Análisis sobre el crecimiento y distribución de la población de Brasil señala dinámicas complejas, con ampliación de las porciones densamente pobladas, configurando grandes territorios regionales, con elevada movilidad de la población; surgen pocas, pero importantes, nuevas aglomeraciones en el interior del país, particularmente en áreas de expansión de la frontera económica (minería, grandes proyectos del agronegocio o de infraestructura). No obstante, el crecimiento poblacional elevado persiste en las centralidades, con refuerzo de la red de ciudades y de la jerarquía de centros (Moura y Cintra, 2012).

Iracheta (2005) apunta procesos paradójicos en la urbanización mexicana, que se repiten en otros países latinoamericanos, destacando a la macrourbanización, con un mayor crecimiento demográfico en ciudades pequeñas y medianas que contrasta con el de la mayoría de las metrópolis, que siguen creciendo con mucha mayor lentitud. Al mismo tiempo, la explotación del petróleo, acero, cobre, industria química y turismo, e inversiones redistributivas hacia los Estados han hecho surgir innumerables ciudades medias, como apunta Hiernaux- Nicolas (1998).

En Centroamérica, la metropolización también se muestra como una tendencia ineludible. Lungo (2005, p. 111) la señala como un rasgo particular derivado de la reducida dimensión territorial de los países, con alto grado de primacía urbana y vinculaciones entre sus economías. Se configuran “ciudades grandes en países pequeños” como también “áreas-regiones me-

tropolitanas” cuyos vínculos principales comienzan a establecerse con otras ciudades del mundo, frutos de la historia de políticas y acuerdos para integración, iniciada en los años 1960, con tendencia a “conformarse una red urbana transnacional basada en el desarrollo de las principales áreas metropolitanas de cada país, subordinando a las redes urbanas nacionales [...] , creando las posibilidades de un desarrollo territorial que desborde las fronteras nacionales en el marco de un creciente y contradictorio proceso de integración” (Lungo, 2005, p. 111-112).

De modo general, emergen sistemas productivos y redes urbanas complejas, en las cuales cada ciudad cumple un rol específico para la globalización de la producción nacional. Las metrópolis, el rol de nodos centrales en la economía mundializada, donde se gestiona y se controla la producción con destino al mercado mundial.

Ciudades como la Ciudad de México, San Pablo, Buenos Aires o Santiago de Chile son, por ende, lugares donde se “produce” la globalización. Siendo así, en una economía orientada fuertemente hacia el mercado mundial las cadenas productivas (y, por ende, las compañías transnacionales) son claves para la estructuración de las redes urbanas en los países latinoamericanos (Partnreiter, 2004, p. 10).

Así, más allá de los reposicionamientos, los cambios ocurren en las funciones urbanas de esas ciudades y en los flujos y relacionamientos entre sí, particularmente en el ámbito regional. Para Sposito y Sposito (2012), con la ampliación de las escalas en que se realizan la vida económica y la concentración del capital, ocurre mayor complejidad en las interacciones espaciales, con fuerte apoyo en las metrópolis, pero con sus desdoblamientos sentidos y radicados en otras ciudades de las múltiples redes urbanas, en sistemas urbanos que ultrapan la escala regional y conectan con la escala internacional. El aumento de la importancia de las ciudades medias ocurre en paralelo a la disminución relativa de la participación de las metrópolis en la producción industrial, lo que significa que con la concentración económica también hubo una desconcentración de la actividad productiva, bajo lógicas locacionales de grandes grupos que buscan superar los problemas de costos crecientemente elevados en los espacios metropolitanos. También ocurre por la difusión de grandes empresas de comercio y servicios en las ciudades medias, que se constituyen en puntos importantes para el consumo de bienes y servicios, a veces respondiendo a los intereses de grupos transnacionales (Sposito, 2010, p. 14).

El énfasis en esta categoría de ciudad se debe al rol de intermediación, su funcionalidad urbana explica su dinamismo, y la determinante de su escala territorial, su jerarquía en la red urbana, como afirma Gorenstein *et al.* (2010). Lo que demarca gran preocupación es porque “se trata de ciudades que aumentan de tamaño rápidamente y repiten las tendencias de cambio morfológico que están sobrellevando las áreas metropolitanas, entre ellas, la disolución de sus bordes o silueta. Cuando hablamos de los temas de futuro, por tanto, las diferencias entre ciudades intermedias y grandes pierden importancia ya que las primeras tenderán a parecerse a las segundas, de hecho así está sucediendo” (Gudiño, 2012, p. 6-7).

Como las ciudades intermedias, muchas metrópolis secundarias se han tornado las ubicaciones preferenciales a la desconcentración de la industria; sus espacios metropolitanos se han recalificado; y su expansión física traspasa las periferias y pasa a acompañar grandes ejes viales, muchas veces configurando vastas extensiones regionales o conglomerados espaciales. La similitud de los procesos con las aglomeraciones metropolitanas principales plantea el interrogante: ¿la distinción se encuentra en la dimensión física? ¿O es su naturaleza lo que las distingue?

En Brasil, la dinámica de crecimiento poblacional en las últimas décadas ha privilegiado los recortes institucionales de un conjunto numeroso de *regiones metropolitanas* (Costa, 2010) –o aglomeraciones centralizadas por metrópolis secundarias–. La importancia de esa red metropolitana es notoria en la estructura y organización del territorio brasileño, como también de la Argentina y México. Se puede puntualizar que las dinámicas y resultados en mucho se igualan al de las metrópolis principales, sin romper las relaciones centro-periferia, apenas matizando con nuevos contenidos; y como en décadas anteriores, persisten los fuertes rasgos de segregación socioespacial, con presencia en las periferias de los nuevos objetos o artefactos de la globalización, particularmente de los que requieren grandes áreas, algunos demandando un alto monto de inversiones nacionales o extranjeras, y creando una convivencia entre tiempos distintos que se yuxtaponen.

Existe coincidencia entre investigaciones respecto a la persistencia de las condiciones de desigualdad centro-periferia, y entre fragmentos socioespaciales en los centros y en las periferias. O sea, todavía siguen sórdidas las condiciones de los segmentos que viven en las periferias urbanas o en los municipios limítrofes al núcleo central metropolitano –y esto vale para las secundarias y las principales–. Cabe subrayar que los fenómenos reflejan condiciones históricas (económicas o políticas) de las metrópolis, sumando nuevos elementos, peculiares a la globalización.

Si las dinámicas observadas se reproducen en metrópolis secundarias de los otros países, se abren perspectivas analíticas para esta categoría de ciudad, las peculiaridades de su naturaleza metropolitana, el ritmo de cambios territoriales y los nuevos retos a enfrentar. En este sentido, es necesario indagar por qué se tornan más o menos aptas que las ciudades intermedias al desempeño de esa atractividad. Además, cabe analizar las relaciones entre ellas y las metrópolis principales, sus esquemas complementarios o el sofocamiento producido por situaciones de primacía, fácilmente detectables en Latinoamérica.

Aglomeraciones metropolitanas principales

Bogotá, Buenos Aires, Caracas, Ciudad de México, Ciudad de Panamá, Río de Janeiro, Santiago, San Pablo y metrópolis de Centroamérica han sido objetos de estudios en la RII. Se registran en los trabajos expresiones, generales o particulares, que sintetizan procesos, que caracterizan diferentes redes, que califican productos urbanísticos, o que adjetivan condiciones, algunas paradigmáticas (cuadro 3).

De modo recurrente, los cambios resultantes de los procesos de reestructuración productiva tienen como punto de partida la función de las metrópolis como “lugares donde aterrizzan los nodos principales de las redes productivas transfronterizas que llegan a cada país” y “esto contribuye a imponer una nueva reterritorialización y reescalamiento de cada territorio nacional. [...] Esta nueva configuración impulsa una transición desde la ciudad compacta autocentrada con un claro gradiente densimétrico centro-periferia, hacia una ciudad difusa definida como entrecruzamiento de redes múltiples (Veltz)” (De Mattos, 2004, p. 108).

De Mattos (1998) presenta elementos bastante generalizables: (i) concentración y centralización del comando del nuevo poder económico –procesos productivos de las empresas, actividades de mayor rango jerárquico y mejor remuneradas, oficinas centrales de multinacionales y sedes de asociaciones corporativas, en edificios hitos del paisaje urbano emergente, y la cúpula del aparato burocrático del Estado ejerciendo influencia en las decisiones locacionales de actividades privadas; (ii) necesaria vecindad de los servicios avanzados –bancos, instituciones financieras transnacionales, servicios de asistencia jurídica, consultoría, publicidad, marketing, informática, infraestructuras para actividades conexas, como eventos, capacitación empresarial, servicios educacionales y servicios vinculados directamente a actividades y productos globales como moda, hotelería, gastronomía, comida rápida–; (iii) vocación metropolitana de la nueva industria, particularmente el

Cuadro 3. Expresiones síntesis de las dinámicas territoriales metropolitanas

PROCESOS
Nuevas modalidades de concentración territorial y metropolización, concentración y reconcentración de poder, primacía, tendencias desconcentradoras, tendencias re-metropolizadoras
Transición urbana, transición del proceso de urbanización, reorganización espacial de la población, reestructuración urbana en corredores terciarios, reestructuración inmobiliaria, reestructuración en los servicios, ampliación del campo metropolitano de externalidades, reterritorialización, reescalamiento territorial, financiarización
Transformaciones de la morfología urbana, metamorfosis, ilimitada expansión metropolitana, suburbanización, periurbanización, policentrismo, periferización, expansión periférica, fronteras metropolitanas, integración de otros espacios urbanos, exurbanización, desurbanización, reurbanización, contraurbanización, polarización, segregación social, conurbación inducida, privatización, fragmentación, disolución de la metrópolis
REDES
Red transfronteriza de metrópolis, red mundial de ciudades transfronterizas, redes productivas transfronterizas, red de geometría variable, red material e inmaterial, entrecruzamiento de redes múltiples, flujos y conexión con la red mundial, flujos periferia-centro-periferia, flujos complejos y multidireccionales
PRODUCTOS
Nuevos artefactos, proyectos urbanos “faros”, gentrificación, planificación estratégica, negocios inmobiliarios, nueva oleada de reconstrucción, verticalización en torres, torres inteligentes, no lugares
Ciudad compacta autocentrada, ciudad difusa, ciudad dispersa, macrourbanización, macrometrópolis, área metropolitana policéntrica, conglomerados urbano-regionales, arreglos espaciales, apariencia dispersa, fragmentada y desigual, oposición centro-periferia
Ciudades satélites privadas, privatopía, comunidad cerrada, localidad privada, áreas temáticas, urbanizaciones confinadas, dispersas, megaconjuntos periféricos de microviviendas.
ADJETIVOS Y SUPERLATIVOS
Ciudad global, ciudad mundial, ciudad difusa o ciudad sin confines, ciudad-región, ciudad corporativa, metrópolis, megaciudad, macrometrópolis

Fuente: Publicaciones de los seminarios de la RII (1995; 2001; 2004; 2010; 2012).

sector manufacturero y actividades secundarias más modernas, privilegiada con inversiones extrajeras; (iv) concentración demográfica, expansión metropolitana y suburbanización, con un desdibujamiento de las fronteras del área metropolitana en un fenómeno territorial que adquiere el carácter de una ciudad-región, que indica “la recuperación de la tendencia histórica de la concentración territorial de las actividades productivas y de la población en la principal aglomeración nacional” (De Mattos, 1998, p. 66).

Es decir, se observan la reafirmación e intensificación de la condición de las metrópolis como nodo de localización y articu-

lación de las funciones de comando, de la regulación de las relaciones entre las actividades nacionales y las de economía-mundo y del manejo del despliegue de las inversiones de los conglomerados y grandes empresas en el territorio nacional, como servicios avanzados, recursos humanos calificados, capacidad empresarial, ambiente de negocios, condiciones a innovación y competitividad. Todas ventajas derivadas de la proximidad de los componentes del comando de la estructura decisoria como estímulo adicional para la continuada retroalimentación del crecimiento de la aglomeración principal, conforme De Mattos (1998).

Esos cambios en dirección a la adquisición de ventajas competitivas, con sus peculiaridades, han sido notados en Buenos Aires, Ciudad de México y San Pablo, como en metrópolis de menor escala de Centroamérica, que también confirman: concentración del poder del capital, del gobierno, del conocimiento, de las telecomunicaciones, entre otras actividades estructuradoras de la metrópolis, mientras reequipan el sitio urbano/metropolitano para las exigencias de la mundialización de la economía (Iracheta, 2005; Lungo, 2005; Pereira, 2004; Baeninger, 1998; Diniz y Crocco, 1998; Ciccolella, 1998). En la actualidad, como sugiere Partreiter (2004, p. 10), en las metrópolis como Ciudad de México, San Pablo, Buenos Aires o Santiago de Chile, se gestiona y se controla la producción de América Latina con destino al mercado mundial, pues esas ciudades “son, por ende, lugares donde se ‘produce’ la globalización”. Laurelli, Montaña y Schweitzer (1998) advierten que a pesar de que la búsqueda para la localización de grandes proyectos de infraestructura privilegia regiones fronterizas, son las grandes metrópolis las que cumplen el rol de sustentar el nuevo modelo de acumulación.

Renovadas funciones, avances tecnológicos, nuevas formas de producción, trabajo, consumo y opciones residenciales definen tendencias hacia ese nuevo modelo de ciudad, con cambios significativos en la imagen, en el paisaje, hacia el replanteo de la propia naturaleza de lo urbano. Juegan un papel importante los nuevos artefactos de la globalización: *shopping centers*, *flats*, torres inteligentes, barrios cerrados, centros empresariales, comerciales, industriales, logísticos, urbanizaciones privadas, redes de autopistas metropolitanas, parques temáticos, centros de ocio, complejos para el esparcimiento, hoteles, nuevos aeropuertos, entre otros objetos que promueven una refuncionalización urbana, y operan como marcas, huellas físicas (De Mattos, 2004; Ciccolella, 1998; Ciccolella y Vecslir, 2010; Cuervo González, 2010).

Asociada a la *ideología* de la globalización, el eje del desarrollo metropolitano en el cual se asientan los nuevos artefactos u objetos urbanos atiende a la demanda de servicios corporativos

internacionales, en ocasiones distante de la estructura productiva de la ciudad, creando las condiciones exigidas para la inclusión de esta en la red global. El resultado síntesis es la ciudad corporativa (Santos, 1990), puesto que los nuevos artefactos arquitectónicos y urbanísticos constituyen una nueva forma de privatización y fragmentación de la ciudad. Desde ellos se empieza a organizar una nueva manera de segregar y discriminar grupos y actividades sociales en el espacio metropolitano.

La reestructuración inmobiliaria –entendida como una intermediación socioespacial entre la globalización y procesos endógenos, materiales y localizados– de San Pablo (Pereira, 2004) o Buenos Aires (Vidal-Koppmann, 2010) ejemplifica los cambios en otras ciudades latinoamericanas, puesto que la interacción de los procesos subordinados a la globalización presenta transformaciones socioespaciales idénticas y vislumbra la oferta de productos inmobiliarios similares en las diversas metrópolis. Una nueva suburbanización amplía las ciudades satélites privadas, con incorporación de los artefactos citados. Ese proceso de creación de nuevos territorios urbanos se encuentra directamente asociado a la ampliación de la red vial de autopistas, y al uso intensivo del automóvil particular como medio hegemónico de transporte, con incorporación de zonas urbanizadas fuera de las ciudades, invadiendo y fragmentando áreas rurales. Así, se asiste a la inducción de nuevas morfologías y tamaños de ciudad, “en algunos casos obedeciendo al patrón de la ciudad difusa, en otros combinándolo con la existencia de un centro indiscutible y en otros, simplemente remodelando la escala y la forma del monocentrismo” (Cuervo González, 2010, p. 20).

Una desmesurada acción del capital inmobiliario, en proyectos de construcción y remodelación de equipamientos e infraestructuras urbanas es impulsada, junto a la renovación de zonas devueltas, o *deprimidas*. Todo el orden de transformaciones urbanas se vuelca a soportar las exigencias funcionales de la globalización, y garantizar la nueva dinámica de acumulación del capital –con mayor fluidez y movilidad.

Se trata de lo que Pradilla Cobos (2012) denomina una “oleada de re-construcción”, en metrópolis mexicanas, o la tendencia a la reestructuración urbana con base en una red de corredores urbanos terciarios, que resultan de la combinación de múltiples acciones de agentes sociales, de grandes proyectos de renovación urbana impulsados por el capital inmobiliario, con el apoyo o promoción estatal de los planes de desarrollo urbano y las políticas urbanas de gobiernos locales específicos. Se valen de la creación de ejes viales de alto tránsito vehicular y distribuidores viales, que

definen la localización de nuevos centros comerciales y edificios corporativos (Pradilla Cobos; Galván y Márquez, 2010). Hiernaux-Nicolas (2004, p. 102) agrega que corresponden al “regreso de ciertas burguesías y actividades hacia los centros históricos (la llamada gentrificación), la puesta en marcha de proyectos urbanos ‘faros’ y la aplicación de un modelo de planificación estratégica ‘a la Barcelona’, entre otros temas”.

En Buenos Aires, se verifica la tendencia creciente de vinculación y sinergias entre empresas o con otras actividades de servicio, en la búsqueda de una imagen corporativa conjunta, y de entornos de trabajo ambientalmente agradables, configurando corredores o conjuntos edilicios fuera de la ciudad compacta, o en áreas internas recuperadas, algunas con la misma opción superlativa: la mutación del hipermercado al *shopping village*, del multicines al centro de ocio (Ciccolella y Vecslir, 2010).

La financierización domina los negocios inmobiliarios en la expansión metropolitana. En función del papel de las metrópolis como nodos de las redes transfronterizas, De Mattos (2004, p. 109) plantea que una consecuencia “es que en cada ciudad en proceso de globalización se ha incrementado el poder de las coaliciones de élites relacionadas con negocios inmobiliarios (las ‘urban growth machines’ de Molotch, 1976) en la dinámica interna metropolitana y que esto ha tenido una importante incidencia en la nueva dinámica urbana; y que, con ello, la maximización de la plusvalía urbana se ha consolidado como el criterio urbanístico básico de las ciudades en globalización”.

Fix (2004, p. 109) muestra que el eje urbano de negocios de San Pablo (en las márgenes del río Pinheiros) que dibujan un “sky-line que mimetiza os polos de negócios dos países centrais” –es uno de los principales frentes de expansión del mercado inmobiliario en Brasil–. Lo más importante es que más allá de la apariencia de una *nueva ciudad* se producen nuevas estrategias de diversos actores económicos y sociales en la constitución del nuevo espacio: “as estratégias do mercado imobiliário, que traçaram seu destino; os circuitos de financeirização, que estimularam o boom imobiliário; as tentativas de ingresso do capital internacional; a ação do poder público e as novas formas de utilização do fundo público; e as formas de resistência da população local” (p. 109). La *nueva ciudad* paulistana, analizada en la perspectiva de las relaciones entre centro y periferia, apuntan, hacia dentro, la constitución de un enclave *globalizada* en una metrópolis desigual, y hacia afuera, la reposición de la inserción dependiente y subordinada (bajo nuevas modalidades) de una metrópoli periférica en el capitalismo financierizado, en la cual la implantación de formas modernas e integradas ocurre de modo truncado, y sin la eliminación de las formas arcaicas.

Por su parte, el patrón de urbanización asociado a la pobreza también se suma al accionar del capital inmobiliario con algunas intervenciones destinadas a los segmentos sociales de bajos ingresos. “En el otro extremo de la escala social, los megaconjuntos periféricos de microviviendas promovidas por el capital inmobiliario-financiero en la periferia lejana, que hoy sustituyen a la vivienda producida por el Estado, siguen impulsando, en forma ampliada, la expansión periférica, incorporando tierras rurales, de poco valor monetario pero alto valor ambiental, al campo de operación de las rentas del suelo urbano, tanto en la periferia como sobre la ciudad en su conjunto” (Pradilla Cobos, 2012, p. 15).

De la ciudad a la región

Los cambios más evidentes de esas nuevas articulaciones se expresan en la dinámica de expansión metropolitana. La oposición centro-periferia sigue en la configuración de las grandes ciudades latinoamericanas, pero el significado de esa oposición ha cambiado y es insuficiente para explicar el crecimiento de la ciudad. Otras fuerzas globales –la reestructuración productiva, la internacionalización y la financierización– asociadas a productos inmobiliarios empiezan a conformar un nuevo espacio metropolitano (Pereira, 2004). Ciccolella y Vecslir (2010, p. 1) argumentan que el uso de ese espacio “se acerca más al funcionamiento de una red de ‘geometría variable’ que al del tradicional movimiento centro-periferia, retroalimentando un proceso de suburbanización ya no exclusivamente basado en la residencia, sino que incorpora progresivamente nuevos espacios de actividades y de trabajo, vinculados al comando empresarial, al ocio, al consumo, al comercio y a los servicios a la producción y a las personas”. Baeninger (1998, p. 423) pone énfasis en la continuidad del proceso de periferización en San Pablo, pero con la “configuración y emergencia de espacios urbanos cuyas dinámicas operan en un contexto regionalizado”.

De Mattos (2010) se refiere a una forma urbana propia del momento y que expresa una metamorfosis procesada bajo el impacto de las tendencias constitutivas de esta fase de modernización capitalista. Dicha nueva forma urbana comporta mutaciones sustantivas con respecto al momento industrial-desarrollista, caracterizada por ser una ciudad con gradiente densimétrico en sentido centro-periferia, tanto en términos de población como de actividad y empleo, y límites externos claros frente al entorno rural. En su lugar

comenzó a esbozarse un nuevo patrón o forma, que puede ser descrita “como una trama continua de asentamientos, organizada alrededor de un gran número de focos nódulos especializados en una vasta región multicentrada”, cuyo “modelo ideal puede ser definido como una ciudad sin centro o como una región urbana organizada alrededor de los fragmentos desparramados de la explosión del centro” (Demateis y Governa, 2001, p. 38; De Mattos, 2010, p. 265).

¿Se trata de una configuración como la de Los Ángeles? –ha preguntado De Mattos (2005).

Cuervo González (2010) señala diferencias y repeticiones en el modelo de expansión de las metrópolis latinoamericanas, o una yuxtaposición de modelos interpretativos, algunos más cercanos a la hipótesis de De Mattos y otros con resultados combinados. Lo cierto es que las transformaciones de la morfología metropolitana tienen como punto de partida la nueva organización urbana reticular, según tendencias de difusión generalizada, que comienzan a modular la imagen de todas las ciudades en proceso de globalización

bajo los efectos de dos factores: el incremento de la tasa de motorización, y la difusión de las NTIC, que han reducido la gravedad de la distancia en la movilidad de las personas y de las empresas, favoreciendo su localización más alejada de los centros tradicionales. [...] De esta forma, se establecen condiciones favorables para una ilimitada expansión metropolitana, acompañada por tendencias a la suburbanización y periurbanización y al policentrismo (De Mattos, 2004, p. 109).

En muchas ciudades latinoamericanas, se observan procesos de suburbanización residencial (*sprawl*), que mantienen dependencias funcionales (de trabajo, estudio, ocio, consumo, etc.) con la ciudad central (relaciones tradicionales centro-periferia), que descentraliza la actividad económica y el empleo hacia las antiguas cabeceras municipales de la región, y a los emplazamientos inducidos por el sistema de autopistas (Ciccolella y Vecslir, 2010). Ciccolella (2004) alude a una transición del proceso de urbanización (TPU), que está generando nuevas formaciones territoriales sin materializar formas duraderas, con tensiones metropolitanas hacia la desconcentración-reconcentración.

Mientras Cuervo González (2010) asocia el concepto de ciudad-región a San Pablo, Hiernaux-Nicolas y Castillo (1999) elaboran un modelo de crecimiento urbano de la Ciudad de México,

retomando el término “metápolis” propuesto por François Ascher (1995). En general, configuraciones del modelo de ciudad europeo, más compacto, estarían cediendo paso al modelo de ciudad americano, más disperso y estructurado en *islas* conectadas a través de las redes de autopistas. El movimiento de expansión urbana en los patrones descriptos incorpora tentacularmente centralidades y aglomeraciones en proximidad, con relaciones de complementariedad funcional, producción y consumo con la centralidad principal, facilitadas por una creciente movilidad de personas y mercancías, además de todo el orden de flujos materiales e inmateriales. Emergen regiones urbanas de gran extensión territorial, donde más que la complejidad de la movilidad y de la velocidad de las mutaciones, se impone el desafío del orden multiescalar y federativo, dado que funciona como una espacialidad que se compone por un conjunto de fragmentos escalares y se ubica en territorios controlados por distintas jurisdicciones político-administrativas.

Moura (2010) identifica en Brasil y Sudamérica una categoría denominada conglomerado o arreglo urbano-regional (AUR), que absorbe en una unidad espacial, continua o discontinua, áreas metropolitanas, centros urbanos y sus áreas intersticiales urbanas y rurales, estrechando relaciones y dividiendo funciones con aglomeraciones vecinas, que se incorporan en esta unidad, logrando una escala urbana más compleja y una dimensión regional. En su génesis se encuentra la búsqueda por localizaciones de mejor accesibilidad a la actividad económica y expansión de los negocios inmobiliarios, como también de la periferización de la pobreza urbana, impuesta por la lógica del mismo mercado inmobiliario. Estos conglomerados representan la manifestación espacial de mayor complejidad en las dinámicas territoriales engendradas por la metropolización, como productos o posibilidades de este proceso.

La configuración de regiones urbanas a partir de metrópolis también es observada en los países centroamericanos, con una incipiente configuración de un sistema de ciudades-regiones metropolitanas que se articula espacialmente al nivel de la región centroamericana, componiendo, por supuesto, un fenómeno de complejidad superior al que se configura en los que ocurren en el interior de los países (Lungo, 2005). Similar articulación internacional entre metrópolis también es sugerida por Moura (2010), respecto a la posible articulación entre Buenos Aires y Montevideo en un arreglo/conglomerado urbano-regional.

Los distintos niveles de desarrollo regional, las identidades históricas y las condiciones intraurbanas molduran los espacios de las

ciudades latinoamericanas. De Mattos (2004) apunta que muchos de los principales cambios se deberían a esta dinámica interna, por su fuerza transformadora; otros que se están materializando ahora ya habían aparecido en pleno período fordista; y la propia identidad histórica habría sido afectada solo marginalmente por la globalización. Con innumerables transformaciones y resultados que se replican en los países, el interrogante que se plantea refiere a la necesidad (o no) de la búsqueda de un modelo propio para reflejar las transformaciones en las ciudades latinoamericanas.

Prioridades, desafíos y recortes para una agenda de investigación

Del conjunto de textos considerados, hay mucho que extraer para la formulación temática de una agenda de investigación. Se puede iniciar con los temas o regiones que necesitan estudios específicos, penetrar algunas áreas oscuras, y develar a los procesos comunes y particulares, a través de estudios comparativos entre países, o que conjuguen grupos de países. Ciento es que el gran obstáculo se encuentra en la ausencia de uniformidad metodológica y periodicidad en la producción de informaciones estadísticas oficiales, pero no es un impedimento para el reconocimiento de los procesos, sus causas y sus efectos.

Acerca de los grandes proyectos de infraestructura, un interrogante sigue sin respuesta: ¿en qué medida han sido (completa o parcialmente) implementados? ¿Cómo han impactado a los territorios? El mismo interrogante vale para la integración regional. ¿Los acuerdos han facilitado (o dificultado) las relaciones de interacción entre los pueblos y los segmentos económicos? ¿Qué efectos han producido en las regiones de frontera y en las aglomeraciones transfronterizas?

Otra temática a ser profundizada es sobre la red urbana. ¿Cuál es la red de ciudades latinoamericana? ¿Cómo ocurren las relaciones entre las centralidades de los distintos países? ¿Las tecnologías e intervenciones estatales o del capital las han incrementado, o exclusivamente favorecido la ampliación de las relaciones verticales con metrópolis de países centrales en detrimento de las relaciones horizontales entre ciudades del propio continente?

Indudablemente, uno de los principales recortes para comprender las relaciones entre centros es el de la movilidad de personas y mercancías, pues es lo que garantiza el funcionamiento intrametropolitano, de la metrópolis expandida y de los conglomerados espaciales. Algunos países disponen de datos sobre comutación,

que pueden ser reveladores de nuevos procesos y estrategias socioespaciales, así como orientadores del planeamiento y de políticas públicas. ¡Hay que explorarlos!

Es imprescindible aproximar conceptos, nociones, parámetros, criterios, y concepciones y desvelar la frontera entre las escalas urbanas acerca de lo que es una ciudad o una metrópolis en sus varias categorías por tamaño o función; mostrar claramente lo que especifica la naturaleza metropolitana; lo que distingue las AMP de las secundarias, o esas de una ciudad intermedia; analizar en qué los procesos característicos de las grandes ciudades se reproducen en las otras. Nociones como desmetropolización y desindustrialización, desconcentración y descentralización también exigen debates más profundos que justifiquen su aplicación genérica.

La cuestión de los cambios en la morfología todavía presenta polémicas entre los investigadores, aunque está claro que no hay una forma urbana de la metrópolis latinoamericana. ¿Qué es lo que prevailece? ¿Ciudades sin forma o en movimiento de expansión tentacular a lo largo de ejes? ¿Ciudades sin centro o con la centralidad principal fortalecida y expandida hacia centralidades secundarias? ¿La metáfora de la *angelinización* de las metrópolis se opone o explíca lo que se sucede en Latinoamérica? ¿Se yuxtapone a procesos de expansión y recomposición de centralidades, con recentralización asociada a policentralización, constituyendo un patrón regional de configuración urbana? ¿Qué condiciona las peculiaridades de las morfologías metropolitanas/urbanas en estos países periféricos?

En definitiva, son complejos los desafíos del investigador frente a nuevas dinámicas territoriales en sus escalas ampliadas: considerar las relaciones inter e intra escalares, como también las transescalares; ensayar tendencias regionales o que contemplen categorías de ciudades; extraer lo universal de lo singular, la semejanza y la repetición en la variedad, sin perder la perspectiva del territorio en su totalidad. Más aún, comprender y aportar a la orientación de políticas públicas y modelos de gobernanza interfederativa de los extensos territorios urbanos (ciudades-regiones, arreglos o conglomerados urbano-regionales; aglomeraciones transfronterizas). Es decir, ofrecer y adecuar elementos teórico-conceptuales y empíricos para que sustenten las políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial y de desarrollo regional como parte de un sistema urbano-regional que trasciende los límites nacionales e influye en las transformaciones que sufren los territorios de cada país; y garantizar su integralidad, transversalidad e intersectorialidad imprescindibles para el tratamiento de los temas territoriales y camino fundamental para alcanzar armonía y equidad en la totalidad del territorio latinoamericano.

Un desafío que expresa cierta prisa, pues las recientes jornadas de manifestaciones por derechos urbanos confirman, una vez más, que en las ciudades las crisis se amplifican, y los diversos segmentos están dispuestos a luchar para que se los atienda. Con 20 años de actuación y una producción de contenido incuestionable, la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio se constituye en una posibilidad concreta para enfrentar estos urgentes retos, y producir informaciones, análisis y debates que permitan comprender América Latina en su totalidad y potenciar, desde su diversidad, las condiciones esenciales para su desarrollo.

Bibliografía

- Ascher, F., *Metápolis ou l'avenir dès villes*, París, Ed. Odile Jacob, 1995.
- Baeninger, R. (1998), "Regionalización y migración: tendencias y características recientes del caso de São Paulo, Brasil", II Seminario Internacional de la RII, Santiago de Chile, 12 al 14 de julio de 1995, en De Mattos, C. A., D. Hiernaux-Nicolas, D. R. Botero (comps.), *Globalización y territorio: impactos y perspectivas*, Santiago de Chile, PUC Chile / Instituto de Estudios Urbanos, Fondo de Cultura Económica.
- Barrios, S. (2004), "Reestructuración territorial y metrópolis emergentes en Venezuela. VIII Seminario Internacional de la RII", *Textos Completos*, Río de Janeiro, 25 al 28 de mayo de 2004. Disponible en CD-ROM.
- Brandão, C. A. y H. S. de Oliveira, (2005), "Divisão inter-regional do trabalho no Brasil dos anos 90: perdas de quantidade e qualidade nos investimentos, empregos e instrumentos de regulação", VIII Seminario Internacional de la RII, Río de Janeiro, 25 al 28 de mayo de 2004, en Ribeiro, A. C. T. et al. (orgs.), *Globalização e Território: ajustes periféricos*, Río de Janeiro, Arquimedes Edições.
- Ciccolella, P. (1998), "Transformaciones macroeconómicas en la Argentina y reestructuración territorial en la Región Metropolitana de Buenos Aires", II Seminario Internacional de la RII, Santiago de Chile, 12 al 14 de julio de 1995, en De Mattos, C. A., D. Hiernaux-Nicolas; D. R. Botero (comps.), *Globalización y territorio: impactos y perspectivas*, Santiago de Chile, PUC Chile / Instituto de Estudios Urbanos, Fondo de Cultura Económica.
- y L. Vecslir (2010), "Nuevos espacios del terciario y transformación metropolitana en Buenos Aires", XI Seminario Internacional de la RII, Mendoza, 28 al 30 de octubre de 2010. Disponible en CD-ROM.
- Contreras, J. L. (2005), "La evolución industrial y eficiencia productiva de las regiones colombianas en un contexto de integración económica", VIII Seminario Internacional de la RII, Río de Janeiro, 25 al 28 de mayo de 2004, en Ribeiro, A. C. T. et al. (orgs.), *Globalização e Território: ajustes periféricos*, Río de Janeiro, Arquimedes Edições.

- Costa, M. A. (2010), “Metropolização e fragmentação: paradoxos do desenvolvimento territorial e da gestão contemporânea nas metrópoles brasileiras pós Constituição de 1988”, XI Seminario Internacional de la RII, Mendoza, 28 al 30 de octubre de 2010. Disponible en CD-ROM.
- Cuervo González, L. M. (2010), “América Latina: metrópolis en mutación”, XI Seminario Internacional de la RII, Mendoza, 28 al 30 de octubre de 2010. Disponible en CD-ROM.
- , Cuervo, B. (2012), “Primacía urbana y disparidades económicas territoriales en América Latina”, XII Seminario Internacional de la RII, Belo Horizonte, 1 al 4 de octubre de 2012. Disponible en <<http://www.rii.sei.ba.gov.br/artigos-do-xii-seminario-internacional-da-rii-em-bh-2012/>>.
- De Mattos, C. A. (1998), “Reestructuración, globalización nuevo poder económico y territorio en el Chile de los noventa”, II Seminario Internacional de la RII, Santiago de Chile, 12 al 14 de julio de 1995, en De Mattos, C. A., D. Hiernaux-Nicolas y D. R. Botero (comps.), *Globalización y territorio: impactos y perspectivas*, Santiago de Chile, PUC Chile / Instituto de Estudios Urbanos, Fondo de Cultura Económica.
- (2004), “Transformación urbana en América Latina ¿qué atribuir a la globalización?”, VIII Seminario Internacional de la RII, *Resumos*, Río de Janeiro, 25 al 28 de mayo de 2004. Disponible en CD-ROM.
- (2005), “Crescimento metropolitano na América Latina. Los Angeles como referência?”, en Diniz, C. C. y M. B. Lemos, *Economia e Território*, Belo Horizonte, ed. UFMG.
- (2010), *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*, Quito, Olacchi.
- Demattei, G. (1998), “Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas”, en Monclús, F. (ed.), *La ciudad dispersa*, Barcelona, Centre de Cultura Contemporánea de Barcelona.
- y F. Goberna (2001), “Urban form and governance: the new multi-centred urban patterns”, en Andersson, G. et al. (eds.), *Change and stability in urban europe, form, quality and governance*, Ashgate, Aldershot.
- Diniz, C. C. y M. A. Crocco (1998), “Reestructuración económica e impacto regional: el nuevo mapa de la industria brasileña”, II Seminario Internacional de la RII, Santiago de Chile, 12 al 14 de julio de 1995, en De Mattos, C. A., D. Hiernaux-Nicolas, D. R. Botero (comp.), *Globalización y territorio: impactos y perspectivas*, Santiago de Chile, PUC Chile / Instituto de Estudios Urbanos, Fondo de Cultura Económica.
- Estefa, N. C. (2001), “Los sistemas de ciudades de América Latina en el contexto de la metropolización”, VI Seminario Internacional de la RII, Rosario, 2 al 4 de mayo de 2001. Disponible en CD-ROM.
- Fix, M. (2004), “São Paulo: metrópole periférica no capitalismo financeirizado”, VIII Seminario Internacional de la RII, *Resumos*, Río de Janeiro, 25 al 28 de mayo de 2004. Disponible en CD-ROM.

- Gorenstein, S. et al. (2010), "Una revisión y algunas preguntas sobre ciudades intermedias. Explorando funciones en ciudades pampeanas y norpatagónicas", XI Seminario Internacional de la RII, Mendoza, 28 al 30 de octubre de 2010. Disponible en CD-ROM.
- Gudiño, M. E. (2012), "La ciudad intermedia del siglo XXI: una visión desde el ordenamiento territorial", XII Seminario Internacional de la RII, Belo Horizonte, 1 al 4 de octubre de 2012. Disponible en: <<http://www.rii.sei.ba.gov.br/artigos-do-xii-seminario-internacional-darii-em-bh-2012/>>.
- Hiernaux-Nicolas, D. (1998), "Reestructuración económica y cambios territoriales en México: un balance 1982-1995", II Seminario Internacional de la RII, Santiago de Chile, 12 al 14 de julio de 1995, en De Mattos, C. A., D. Hiernaux-Nicolas, D. R. Botero (comps.), *Globalización y territorio: impactos y perspectivas*, Santiago de Chile, PUC Chile / Instituto de Estudios Urbanos, Fondo de Cultura Económica.
- (2004), "Reestructuración económica y mundialización de las ciudades latinoamericanas: cuestiones y debates", VIII Seminario Internacional de la RII, Resumos, Río de Janeiro, 25 al 28 de mayo de 2004. Disponible en CD-ROM.
- Hiernaux-Nicolas, D. y H. Castillo (1999), "Las tensiones socioterritoriales de la mundialización: la respuesta de las grandes metrópolis", ponencia presentada al IV Seminario Internacional de la RII, Bogotá, mimeo.
- Iracheta, A. (2005), "Globalización y territorio: la paradoja mexicana", VIII Seminario Internacional de la RII, Río de Janeiro, 25 al 28 de mayo de 2004, en Ribeiro, A. C. T., H. M. Tavares, J. Natal y R. Piquet (orgs.), *Globalização e Território: ajustes periféricos*, Río de Janeiro, Arquimedes Edições.
- Laurelli, E., E. Montaña y A. Schweitzer (1998), "El despliegue territorial de la reestructuración económica y los procesos de integración. Buenos Aires y Mendoza: dos metrópolis en la disputa por la hegemonía regional y su inserción en un contexto de exclusión", II Seminario Internacional de la RII, Santiago de Chile, 12 al 14 de julio de 1995, en De Mattos, C. A., D. Hiernaux-Nicolas y D. R. Botero (comps.), *Globalización y territorio: impactos y perspectivas*, Santiago de Chile, PUC Chile / Instituto de Estudios Urbanos, Fondo de Cultura Económica.
- Lungo, M. (2005), "Centroamérica, globalización, Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y metropolización transnacional", VIII Seminario Internacional de la RII, Río de Janeiro, 25 al 28 de mayo de 2004, en Ribeiro, A. C. T et al. (orgs.), *Globalização e Território: ajustes periféricos*, Río de Janeiro, Arquimedes Edições.
- Molotch, H. (1976), "The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place", *American Journal of Sociology*, 82(2), 309-332.
- Moura, R. (2010), "Arranjos urbano-regionais: uma categoria espacial complexa na metropolização contemporânea da América Latina", XI Seminario Internacional de la RII, Mendoza, 28 al 30 de octubre de 2010. Disponible en CD-ROM.

- y A. Cintra (2012), “População e território: processos recentes de transformação urbana e metropolitana no Brasil”, XII Seminario Internacional de la RII, Belo Horizonte, 1 al 4 de octubre de 2012. Disponible en <<http://www.rii.sei.ba.gov.br/artigos-do-xii-seminario-internacional-da-rii-em-bh-2012/>>.
- Partnreiter, C. (2004), “El enlace invisible: la metrópolis latinoamericana como punto de vinculación entre redes urbanas y cadenas productivas”, VIII Seminario Internacional de la RII, *Textos completos*, Río de Janeiro, 25 al 28 de mayo de 2004. Disponible en CD-ROM.
- Pereira, P. C. X. (2004), “Reestruturação e expansão metropolitana: a reestruturação imobiliária e a emergência de um novo modelo de metrópole na América Latina”, VIII Seminario Internacional de la RII, *Textos completos*, Río de Janeiro, mayo de 2004.
- Porto, E. y E. Carvalho (2010), “Possíveis transformações na rede principal de cidades sul-americanas em função dos investimentos do projeto IIRSA”, XI Seminario Internacional de la RII, Mendoza, 28 al 30 de octubre de 2010. Disponible en CD-ROM.
- Pradilla Cobos, E. (2012), “Formas productivas, fracciones del capital y re-construcción urbana en América Latina”, XII Seminario Internacional de la RII, Belo Horizonte, 1 al 4 de octubre de 2012. Disponible en <<http://www.rii.sei.ba.gov.br/artigos-do-xii-seminario-internacional-da-rii-em-bh-2012/>>.
- y L. M. López (2005), “Estancamiento económico, desindustrialización y terciarización informal en la Ciudad de México, 1980-2003, y potencial de cambio”, VIII Seminario Internacional de la RII, Río de Janeiro, 25 al 28 de mayo de 2004, en Ribeiro, A. C. T. et al. (orgs.), *Globalização e Território: ajustes periféricos*, Río de Janeiro, Arquimedes Edições.
- , F. J. M. Galván y L. Márquez (2010), “Cambios económicos y morfológicos en la zona metropolitana del Valle de México”, XI Seminario Internacional de la RII, Mendoza, 28 al 30 de octubre de 2010. Disponible en CD-ROM.
- Prado Salmón, F., E. Gandarillas y S. Saleme (2001), “Expansión metropolitana y competitividad en una ciudad emergente del Sur: El caso de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia”, VI Seminario Internacional de la RII, Rosario, 2 al 4 de mayo de 2001. Disponible en CD-ROM.
- Restrepo, D. y R. E. Cárdenas (2005), “Descentralización, desarrollo e integración: crisis del centralismo y nuevos retos para las entidades territoriales”, VIII Seminario Internacional de la RII, Río de Janeiro, 25 al 28 de mayo de 2004, en Ribeiro, A. C. T. et al. (orgs.), *Globalização e Território: ajustes periféricos*, Río de Janeiro, Arquimedes Edições.
- Rodríguez, J., S. T. Vera, S. G. Posada y M. A. R. Ospina (2010), “Eje cafetero, territorio inteligente. Caracterización de las tipologías de ocupación territorial de los municipios de la ciudad región Eje Cafetero a partir de la clasificación de suelo”, XI Seminario Internacional de la RII, Mendoza, 28 al 30 de octubre de 2010. Disponible en CD-ROM.

- (1990), *Metrópole corporativa fragmentada. O caso de São Paulo*, San Pablo, Nobel.
- Santos, M. (1999), *A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção*, San Pablo, Hucitec.
- Solano, A. S. A. (2010), “La configuración regional en Colombia 1993-2005”, XI Seminario Internacional de la RII, Mendoza, 28 al 30 de octubre de 2010. Disponible en CD-ROM.
- Sposito, M. E. B. (2010), “Desafios para o estudo das cidades médias”, XI Seminario Internacional de la RII, Mendoza, 28 al 30 de octubre de 2010. Disponible en CD-ROM.
- y E. S. Sposito (2012), “Reestruturação econômica, reestruturação urbana e cidades médias”, XII Seminario Internacional de la RII, Belo Horizonte, 1 al 4 de octubre de 2012. Disponible en <<http://www.rii.sei.ba.gov.br/artigos-do-xii-seminario-internacional-da-rii-em-bh-2012/>>.
- Suárez, M. Y. C. y L. E. del M. Barrera (2010), “El sector automotriz en México y su dinámica en el territorio”, XI Seminario Internacional de la RII, Mendoza, 28 al 30 de octubre de 2010. Disponible en CD-ROM.
- Veiga, D. (2012), “Crecimiento económico, globalización y fragmentación socio territorial en Maldonado”, XII Seminario Internacional de la RII, Belo Horizonte, 1 al 4 de octubre de 2012. Disponible en <<http://www.rii.sei.ba.gov.br/artigos-do-xii-seminario-internacional-da-rii-em-bh-2012/>>.
- Vidal-Koppmann, S. (2010), “La desterritorialización de los espacios metropolitanos. ‘El corredor verde Canning-San Vicente’ en el área metropolitana de Buenos Aires, una nueva fase del urbanismo privado”, XI Seminario Internacional de la RII, Mendoza, 28 al 30 de octubre de 2010. Disponible en CD-ROM.

(Recibido el 5 de marzo de 2014.)

(Evaluado el 28 de marzo de 2014.)

Autora

Rosa Moura es doctora en Geografía, investigadora senior en el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), subprograma Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD); investigadora en la red Observatório das Metrópoles (INCT/CNPq) y en el grupo de estudios sobre Dinâmicas Metropolitanas (CNPq), en el Departamento de Geografía de la Universidade Federal do Paraná; coordinadora temática en la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII).

Publicaciones recientes:

- , P. R. Delgado y M. A. Costa (2013), “Movimento pendular e políticas públicas: algumas possibilidades inspiradas numa tipologia dos municípios brasileiros”, en Boueri, R. y M. A. Costa (eds.), *Brasil em Desenvolvimento 2013. Estado, planejamento e políticas públicas*, vol. 3, cap. 22, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasilia, Ipea. Disponible en <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_brasil_desenvolvimento2013_vol03.pdf>.

- y Glaucio Marafon (eds.) (2013), *Revista Geo UERJ*, vol.1, N° 24. Disponible en <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/issue/current>>.
- (ed.) (2010), dossier temático “Planejamento e gestão urbana e regional”, *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, vol. 31, N° 119, julio-diciembre y vol. 32, N° 120, enero-junio, 2011. Disponibles en <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/issue/view/43>> y <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/issue/view/42>>.
-

Cómo citar este artículo

Moura, Rosa, “Transformaciones territoriales y en la red de ciudades. Prioridades en materia de investigación urbano-regional para América Latina”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 6, N° 25, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2014, pp. 69-94, edición digital, <<http://www.unq.edu.ar/catalogo/330-revista-de-ciencias-sociales-n-25.php>>.

Inmaculada Caravaca

Desarrollo local frente a la crisis

NUEVOS CONTEXTOS Y NUEVOS PLANTEAMIENTOS¹

Introducción

Durante las dos últimas décadas del siglo XX fueron numerosos los investigadores que profundizaron en el conocimiento de los intensos cambios socioeconómicos que se estaban produciendo y de los impactos territoriales a ellos asociados, y pusieron en evidencia la existencia de nuevas claves que resultaban necesarias para entender e interpretar los procesos territoriales. Entre ellas, cabe destacar la alteración de la relación espacio/tiempo, la proliferación de flujos que conforman el espacio de las redes, las relaciones establecidas entre el espacio abstracto de las redes y el espacio concreto de los lugares y la revalorización experimentada por el territorio, que de mero soporte físico de los procesos socioeconómicos pasaba a ser concebido como recurso competitivo de primer orden (Aydalot, 1986; Colletis y Pecqueur, 1995; Maillat, 1995; Veltz, 1998, etcétera).

Estas concepciones espaciales se hacían desde entonces imprescindibles tanto para comprender las formas de inserción de los distintos ámbitos territoriales en el sistema-mundo, como para analizar las especiales características que adquieren los procesos generales al actuar sobre espacios concretos. Junto a lo anterior, se ponía en evidencia, además, que era la aptitud innovadora y la capacidad de cooperar de empresas, organismos e instituciones para poner en valor los recursos y buscar soluciones a sus problemas la que condicionaba cada vez en mayor medida los procesos de desarrollo local; por lo que eran aspectos que debían ser incorporados en las investigaciones sobre esta temática (Méndez, 2002; Caravaca, González y Silva, 2005).

No puede extrañar, por consiguiente, que estas interpretaciones se empezaran a incorporar a los estudios sobre desarrollo local

¹ Este texto se integra en el Proyecto de I+D+i del Ministerio de Economía y Competitividad: *Efectos socio-territoriales de la crisis económica en las áreas urbanas de España: políticas públicas y estrategias de resiliencia* (CSO 2012-36170).

que, desde unas u otras perspectivas, se estaban realizando (Stöhr, 1990; Sforzi, 1999; Vázquez Barquero, 1999 y 2005, etcétera).

Así las cosas, la profunda crisis que padece ahora el sistema económico a escala global está generando de nuevo profundas y complejas transformaciones socioeconómicas y territoriales que necesitan ser analizadas e interpretadas para poder incorporarlas en las investigaciones sobre desarrollo local.

En tal sentido, el objetivo de este artículo es reflexionar sobre los cambios que requieren los estudios sobre desarrollo local en esta nueva fase de crisis. Este objetivo general puede desglosarse en otros específicos como: revisar la evolución experimentada por las líneas de investigación que han nutrido hasta ahora al grupo de trabajo de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio –“Sistemas productivos locales, redes de innovación y desarrollo territorial”–; analizar las transformaciones socioeconómicas y territoriales producidas por la crisis como marco general de referencia; destacar la importancia de la escala local para profundizar en el conocimiento de los efectos territoriales que la crisis está provocando, y proponer la incorporación de otras temáticas de interés para el desarrollo local en el nuevo contexto que ahora se perfila.

Para ello, se centra primero la atención en los marcos teóricos, los objetivos y los contenidos que han venido sustentando los trabajos desarrollados en el citado grupo de trabajo de la RII que a grandes rasgos coinciden con algunas de las principales líneas de investigación sobre desarrollo local. Seguidamente se dedica un epígrafe a caracterizar la crisis y los efectos socioeconómicos y territoriales que está provocando, como nuevo contexto general de referencia. En el apartado cuarto se reflexiona acerca de la creciente importancia de la escala local como ámbito que mejor permite profundizar en el conocimiento de los cambios territoriales producidos por la crisis. El siguiente epígrafe recoge algunas de las nuevas temáticas y propuestas que pueden ser de especial interés para diseñar estrategias que permitan promover nuevos modelos de desarrollo económico. Para terminar, se realizan algunas consideraciones sobre la necesaria incorporación de nuevas líneas de investigación en los estudios sobre desarrollo local, y más concretamente en los realizados en el grupo de trabajo de la RII que tiene al ámbito local como escala espacial de referencia.

Es importante señalar que se trata de hacer una reflexión de carácter muy general asumiendo que las panorámicas de conjunto están siempre asociadas a la simplificación de los hechos, pero con el convencimiento de que resultan de utilidad para sistematizar la información y para facilitar la participación en la reflexión colectiva y en el debate.

Evolución de un grupo de investigación vinculado al desarrollo local

Con la intención de promover la investigación, la reflexión y el debate sobre los impactos asociados a los procesos de globalización se creó, por iniciativa del profesor De Mattos, la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio en Pereira (Colombia) en el año 1994. Solo unos años más tarde, se constituyeron grupos de trabajo que, con distintas temáticas, enfoques teóricos y perspectivas, se proponían realizar investigaciones que profundizaran en el conocimiento de dichos procesos.

Dentro de esta estructura organizativa, el grupo de trabajo “Sistemas productivos locales, redes de innovación y desarrollo territorial” se ha venido encargando de analizar lo ocurrido en determinados tipos de ámbitos locales que, por distintas razones y circunstancias, parecían estar integrándose con una buena posición en el sistema-mundo, mientras algunos conseguían, además, evolucionar positivamente en sus procesos de desarrollo local. La consideración de la evolución experimentada por las líneas de investigación que hasta ahora han dado sustento a este grupo, además de contribuir a reflexionar sobre su futuro, puede servir como ejemplo de algunos de los principales planteamientos con que se han venido analizando los procesos de desarrollo local.

Es el caso, entre otros, de los *sistemas productivos locales* que dan nombre al grupo. Como es sabido, están constituidos por redes de pequeñas y medianas empresas especializadas que, muy condicionadas por su proximidad, compiten y cooperan a la vez entre ellas. Se conforman en ciertos territorios que cuentan con un entorno social que favorece el surgimiento de empresas locales y atrae a veces inversiones exógenas; en ellos las empresas se benefician de economías que son externas a cada una de ellas pero internas al conjunto del distrito (Garofoli, 1986; Benko-Lipietz, 1994, etcétera).

Junto a los anteriores, los *medios innovadores* se basan también en la acumulación de una serie de ventajas que permiten incrementar la competitividad de las empresas en determinados ámbitos, aunque en este caso el creciente interés por la innovación se convierte en su principal referente. En efecto, el concepto de *medio innovador* incorporado por Aydalot (1986) y desarrollado después por otros investigadores del Groupe de Recherche Européen pour les Milieux Innovateurs (GREMI) se basa en la idea de que la innovación no se realiza la mayor parte de las veces de forma individual sino colectiva, por lo que la existencia de un clima empresarial, social e institucional favorable en determinados ámbitos propicia su generación (Camagni, 1991; Maillat, 1995; Méndez, 2002, etc.). Se incorpora con ello, además, la

categoría conceptual de *innovación social*, que implica no solo a las empresas sino a otros agentes e instituciones, estando por ello muy directamente relacionada con la *gobernanza*.

Ambos planteamientos teóricos se integran en lo que Moullert y Sekia (2003) denominaron *modelos territoriales de innovación*. En ellos, junto a la innovación, no solo empresarial sino también socio-institucional, la cooperación entre los agentes locales, ya sean estos públicos o privados, se convierte en un importante factor que permite llevar a cabo proyectos comunes con los que impulsar procesos de desarrollo. Las redes locales de cooperación socioinstitucional adquieren así un gran predicamento, considerándose un importante capital social (Salom, 2003; Caravaca y González, 2009).

Tal y como se señaló anteriormente, la creación de este grupo de trabajo supuso la utilización prioritaria de la escala local como ámbito espacial de referencia de las ponencias presentadas, y las ponía en relación con las entonces nuevas concepciones y teorías sobre desarrollo local (Max-Neef, 1994; Rallet, 1995; Sforzi, 1999) y desarrollo territorial (Comisión Europea, 1999; Moncayo Jiménez, 2001; OECD, 2004). No puede extrañar, pues, que se hayan producido a veces ciertos solapamientos con las investigaciones presentadas a otro grupo temático de la RII –“Desarrollo territorial, políticas y participación”.

Posteriormente, la constatación de la creciente importancia adquirida por la incorporación de conocimientos y la generación de innovaciones resultó determinante para incorporar al grupo de trabajo una nueva línea de investigación relacionada con dichas temáticas.

Es el caso de la vinculada a la llamada *economía del conocimiento*, directamente relacionada con actividades que producen, distribuyen y utilizan el conocimiento de forma intensiva (Lundvall y Johnson, 1994; Cooke, y Leydesdorff, 2006, etc.). En ella se incluye una sublínea específicamente dedicada a las llamadas *actividades creativas*, que son las directa o indirectamente asociadas a la cultura (UNCTAD, 2004; Galloway-Dunlop, 2007; O'Connor, 2008, etc.). Se trata, pues, de una línea de investigación que enfatiza la importancia de los procesos de aprendizaje en la generación de ventajas competitivas, considerando al conocimiento y a la creatividad como recursos muy ligados al territorio y, en consecuencia, de difícil deslocalización; lo que hace que esta línea de investigación resulte especialmente interesante para el desarrollo local y, en consecuencia, para este grupo de la RII.

Con la incorporación al grupo de trabajo de estos nuevos planteamientos, se ampliaba el marco teórico de referencia, antes centrado en el enfoque territorial-local y después sustentado también en el sectorial, aunque específicamente definido en este caso por

las actividades relacionadas con el uso intensivo del conocimiento y con la cultura.

En buena parte de las investigaciones se insistía en la importancia adquirida por la capacidad mostrada por los agentes locales, públicos y privados, para activar los propios recursos, convirtiendo a los que son genéricos en específicos, para promover con ellos los procesos de desarrollo local. A su vez, se enfatizaba acerca del creciente interés adquirido por la relación entre conocimiento, innovación y redes locales de cooperación como base explicativa de los procesos de desarrollo (Méndez, 2002; Caravaca, González y Silva, 2005).

Crisis y cambios socioeconómicos y territoriales: un nuevo contexto general de referencia

Como es bien sabido, durante los últimos años se ha producido una serie de transformaciones socioeconómicas, evidenciándose desde el año 2007 la existencia de una profunda crisis que, aunque se detectó primero en Estados Unidos, se empezó a percibir en otros países tan solo un año después.

Se calificó en un principio como crisis financiera, estrechamente asociada tanto al endeudamiento privado y público de una buena parte de los países considerados más desarrollados, como al desmedido crecimiento del sector inmobiliario ocurrido en algunos de ellos; se ponía así en evidencia una vez más que el sector de la construcción, “por su habitualmente alta participación en el producto y en el empleo, y por su rol estratégico de articulación entre el sector financiero y la economía real, es un factor determinante y detonante de los ciclos de auge y recesión y de las crisis económicas” (Daher, 2013, p. 48).

Su principal característica es la llamada *financiarización de la economía*, es decir, el creciente predominio que han ido adquiriendo las actividades financieras, en buena parte asociadas a la especulación, sobre las productivas, que son las que sustentan la economía real. Este cambio de modelo económico añade vulnerabilidad al sistema, pues, como señala Harvey al respecto, la utilización de productos financieros tan sofisticados como arriesgados, junto al “auge de sistemas sumamente refinados de coordinación financiera a escala global”, han contribuido decisivamente a que se haya entrado “en una era de riesgos financieros sin precedentes” (Harvey, 2008, p. 218).

Su rápida evolución, además, puso pronto en evidencia que se trata de una crisis sistémica global de dimensiones sin precedentes, que no solo afecta al sistema financiero y a la economía en su con-

junto sino también al medioambiente, a las formas de organización territorial, a las instituciones, a las políticas e incluso a los valores éticos. No puede extrañar, por consiguiente, que sean numerosos los investigadores que la estén analizando desde distintas perspectivas y con diversos planteamientos y matices (George, 2010; Torres López, 2011; Fernández Durán, 2011; Morin, 2011, etcétera).

Ante este orden de cosas, cobra un especial interés el análisis de los cambios que se están produciendo en este contexto general de referencia y que, obviamente, condicionan las investigaciones sobre los procesos de desarrollo local.

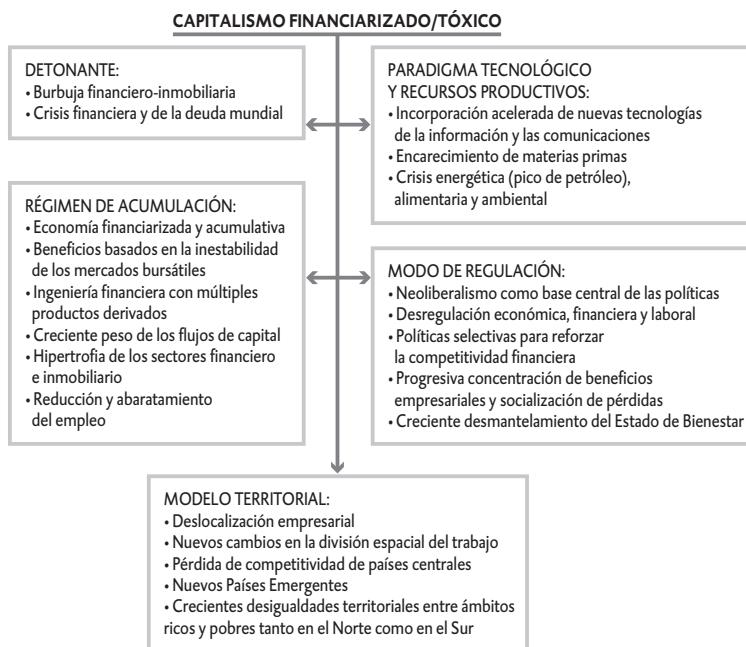
La figura 1 pretende sintetizar y sistematizar los principales rasgos que caracterizan a esta crisis, utilizando para ello la propuesta interpretativa de la escuela de la regulación (Aglietta, 1979; Boyer, 1986; Lipietz, 1986). Se estructura así el análisis, centrando primero la atención en el paradigma tecnológico y los recursos materiales disponibles, que constituyen la base económica de este período, para considerar después las características del régimen de acumulación de capital, del modo de regulación socioeconómica y de las lógicas territoriales que se derivan de todo lo anterior.

Es necesario partir de la base de que las transformaciones socioeconómicas asociadas a la actual crisis tienen su origen en los años setenta y ochenta del pasado siglo, dado que es a partir de esas décadas cuando el proceso de globalización se hace más intenso y se empieza a imponer el neoliberalismo como principio básico de funcionamiento socioeconómico. En consecuencia, resulta pertinente empezar recordando algunos antecedentes que ayudan a comprender la forma en que se ha ido configurando esta crisis.

Con el cambio del patrón oro al patrón dólar, ocurrido en el año 1971, se liquidaba el régimen de cambios fijos que había sustentado hasta entonces el funcionamiento monetario, y el sistema financiero global se vio “perturbado por una deuda en espiral ascendente y fuera de control desde 1973” (Harvey, 2008, p. 185). Desde entonces, dicho sistema ha eludido cualquier tipo de control, lo que le ha permitido utilizar prácticas de riesgo que son responsables de esta crisis estructural mundial cuyo detonante ha sido la explosión de la burbuja financiero-inmobiliaria (figura 1).

Por su parte, la revolución tecnológica que, basada en la información y en las comunicaciones, se iniciaba también en los años setenta del pasado siglo y dio lugar a un cambio de paradigma tecnológico, sigue su curso con una acelerada incorporación de innovaciones que reduce sustancialmente su ciclo de vida y contribuye a la consolidación del ya entonces conformado espacio global de las redes. Si, en su momento, la incorporación de nuevas tecnologías permitió la sustitución de ciertos recursos naturales por otros sintéticos, no ha logra-

Figura 1. Caracterización de la crisis



do frenar, sin embargo, su sobreexplotación, lo que ha contribuido a agravar la crisis energética asociada a lo que se ha dado en llamar *el pico del petróleo* y a generar una crisis alimentaria; todas ellas están estrechamente vinculadas al cambio climático (Fernández Durán, 2008; Roberts, 2010; Naredo, 2010; Del Moral, 2013, etcétera) (figura 1).

El régimen de acumulación ha evolucionado sustancialmente al pasar de una economía basada en la producción flexible de bienes y en el crecimiento de los servicios sociales y productivos, a otra sustentada en las finanzas, en la que la compraventa de dinero se utiliza especulativamente para generar riqueza. El sector financiero ha experimentado, pues, una transformación verdaderamente radical; por una parte, las entidades bancarias se someten a fuertes procesos de concentración, con el consiguiente aumento del tamaño de las empresas; por otra, entran en la bolsa, desarrollando operaciones de naturaleza especulativa que no generan riqueza en la economía real mientras la someten a importantes riesgos.

Incumple así el sector sus dos funciones principales: financiar la economía y gestionar los riesgos (Boccaro e Héron, Plihon, 2012) (figura 1).

Junto a lo anterior, se produce una fuerte reducción del empleo, especialmente llamativa en algunos de los países europeos,

asociada primero a la caída de la construcción y las actividades a él vinculadas y después a los ajustes llevados a cabo en el sector público con la aplicación de políticas neoliberales que privatizan buena parte de los servicios (Torres López, 2011; Méndez, 2013). No hay que olvidar, al respecto que “la característica principal del capitalismo mundializado desde comienzos de los años ochenta es la bajada de la parte salarial, esto es, de la parte del PIB correspondiente a los asalariados” (Husson, 2009, p. 7) (figura 1).

Como complemento de lo anterior, el modo de regulación se va adaptando también a los nuevos intereses y realidades. La ideología neoliberal, que se extiende por el mundo occidental desde la segunda mitad de los ochenta, se traduce en la aplicación de estrategias de privatización, de desregulación y de desreglamentación y en la implementación de políticas selectivas cuyo objetivo prioritario es reforzar la competitividad financiera. De este modo, “la política monetaria se utiliza para luchar contra la inflación y no para sostener la inversión, [mientras que] la moderación salarial se convierte en uno de los objetivos centrales de las políticas económicas” (Sterdyniak, 2012, p. 30-31). Como consecuencia de esto último, la precariedad se ha convertido en un rasgo definitorio del funcionamiento de mercados de trabajo caracterizados, además, por su incapacidad para frenar la incesante destrucción de empleo (OIT, 2013) (figura 1).

Ante una situación como la descrita, produce desconcierto, además de indignación, que mientras las cifras de desempleo alcanzan valores insostenibles en un buen número de países, el objetivo empresarial de creación de empleo haya ido perdiendo cada vez más peso frente al de la consecución de beneficios. Reviste, además, especial gravedad que las políticas de austeridad con que la Unión Europea parece pretender resolver la crisis prioricen los intereses de los poderes financieros aun a costa de que se destruyan empleos y se pierdan derechos sociales fundamentales, lo que produce un nuevo “ahondamiento de las desigualdades que es proporcional al grado de avance de las políticas neoliberales” (Husson, 2009, p. 57). No puede extrañar, en consecuencia, el deterioro experimentado por el Estado de bienestar que caracterizaba hasta hace poco a los países europeos (figura 1).

En definitiva, el *capitalismo transnacional*, surgido con el proceso de reestructuración productiva de los setenta y sustentado en la economía real, está siendo superado por un *capitalismo financiarizado*, apoyado en un sistema bancario muy desregularizado que genera flujos monetarios descontrolados y especulativos, por lo que puede considerarse también un *capitalismo tóxico* (Husson, 2009).

Como no podía ser de otro modo, junto a los cambios socioeconómicos antes comentados, la crisis está generando también trans-

formaciones territoriales. La creciente competencia con que operan las empresas en el espacio global de las redes, junto a la fluidez con que se mueve el capital dinero en un sistema económico financiarizado, condicionan las formas de articulación territorial.

En efecto, los procesos de deslocalización industrial se aceleraron desde las últimas décadas del pasado siglo, generando un fuerte crecimiento del sector en algunos países periféricos, que fue extendiéndose después a otros sectores y produjo en ellos un dinamismo económico sin precedentes, hasta el punto de calificarlos como *emergentes*. Si a ello se añade la progresiva reducción de la competitividad producida ahora en los países centrales, no puede extrañar que se haya abierto un debate sobre la desigual incidencia de la crisis a escala mundial, que aún no está, ni mucho menos, concluido. Por una parte, se alerta acerca del riesgo que representa la crisis para buena parte de los países latinoamericanos, que siguen manteniendo valores bajos del PIB/cápita y, a diferencia de lo que ocurre en Asia, están experimentando un proceso de *desindustrialización precoz* que puede generar nuevas relaciones de dependencia, ahora con los grandes países asiáticos emergentes (Salama, 2012, p. 52). Por otra parte, se empieza a observar una ralentización del crecimiento en los países emergentes que puede ser un primer indicativo de los efectos que en ellos puede empezar a generar la crisis; ello, unido a las grandes desigualdades sociales y territoriales existentes en el interior de cada uno de estos países, puede poner en evidencia su vulnerabilidad (figura 1).

Junto a lo anterior, no hay que olvidar que algunas investigaciones alertan sobre un importante cambio que debe ser enfatizado: mientras que antes las desigualdades más significativas se producían entre el Norte desarrollado y el Sur empobrecido, adquieren ahora mucha más importancia las que se generan entre grupos sociales y territorios tanto en los países del Norte como en los del Sur (Intermón Oxfam, 2012).

Se pone, pues, en evidencia la necesidad de realizar investigaciones a otras escalas espaciales que permitan profundizar en el conocimiento de los efectos territoriales de la crisis.

La importancia de la escala local para el análisis territorial de la crisis

Como argumenta Harvey, aunque “la fricción de la distancia desempeña ahora un papel restrictivo cada vez menor en la movilidad geográfica del capital [...] no han dejado de tener importancia las diferencias geográficas, sino que sucede precisamente lo contrario:

el capital más móvil dedica gran atención a la menor diferencia local de costes, porque eso le puede proporcionar enormes beneficios” (Harvey, 2012, p. 136). Aceptando, pues, que las diferencias locales son importantes para la configuración del espacio del capital, llama la atención que el interés mostrado hasta ahora por el estudio de la crisis a esta escala esté siendo especialmente limitado, y ello pese a que influye sobre los diversos impactos de la crisis “en mucha mayor medida de lo que a menudo se considera” (Méndez, 2012a, p. 18).

Teniendo en cuenta que es precisamente esta escala la que mejor permite profundizar en el conocimiento de los diferentes modos e intensidades con que la crisis está afectando a los territorios y de las formas que estos tienen de enfrentarla, resulta obvio que este es un tema de gran interés para los estudiosos del desarrollo local.

Se trata fundamentalmente de entender las razones que hacen a algunos lugares especialmente sensibles y vulnerables a los múltiples impactos negativos que se vienen generando, mientras otros se ven menos afectados o muestran una mayor capacidad para hacerles frente, superar sus problemas e impulsar nuevos procesos de desarrollo. Solo investigando a escala local es posible encontrar respuestas que den soluciones diferentes y adecuadas a los problemas concretos de los distintos ámbitos.

En este sentido, hay que recordar que para caracterizar los comportamientos territoriales es imprescindible conocer sus trayectorias económicas, laborales y sociales, la posición con que se insertan al espacio global de las redes, la forma en que utilizan y ponen en valor sus recursos, su capacidad para incorporar conocimientos y generar innovaciones, las actitudes y los comportamientos de sus actores y la existencia de redes locales de cooperación tanto empresariales como socioinstitucionales (Méndez, 2002; Caravaca y González-Silva, 2005). No hay que olvidar tampoco cómo influyen en el lugar las instituciones de otros niveles administrativos y en qué entorno socioterritorial se insertan. Como argumenta Méndez al respecto, “comprender mejor por qué algunos territorios parecen más resistentes y capaces de superar la actual situación que otros exige considerar tanto factores externos como también internos al propio territorio” (Méndez, 2012a, p. 18).

En este contexto, analizar la forma en que incide la crisis en cada lugar exige partir al menos del año 2006, que es el último previo a su detección, y utilizar indicadores no solo económicos, sino también sociales y ambientales, que son los que permiten conocer los procesos de desarrollo de carácter integrado (Zoido, 2001; Zoido y Caravaca, 2005; Pita y Pedregal, 2010).

Desde el punto de vista económico, deben utilizarse datos relativos al número de empresas que se cierran, de las que se someten a procesos de ajuste y de las de nueva creación, teniendo en cuenta el sector al que pertenecen, su tamaño y cualquier otra característica que pueda resultar significativa. Junto a lo anterior, para poder hacer un balance más completo de su comportamiento, es imprescindible conocer qué capacidad tienen para generar empleo y si se establecen entre ellas relaciones no solo de competencia sino también de cooperación. Especial interés despiertan en determinados ámbitos afectados por la explosión de la llamada *burbuja inmobiliaria* aquellos indicadores relacionados con el sector de la construcción.

Entre los indicadores sociolaborales, es importante considerar los cambios producidos en el número de empleos, haciendo especial referencia a aquellas actividades que, pese a la crisis, están siendo capaces de generar más puestos de trabajo. Obviamente, no puede dejarse al margen el grave problema del desempleo, observando también su evolución, a qué grupos sociales afecta principalmente y cuáles son los sectores económicos que lo generan, distinguiendo también entre el originado por las empresas privadas y por las administraciones públicas. Revisten también un gran interés los indicadores que permiten conocer el grado de precarización de los contratos firmados por los distintos tipos de empresas, así como las diferencias por sexo, edad y grado de formación de los contratados. A la información anterior, debe añadirse la relativa a las migraciones y sus tipos, al número de personas que se encuentran en riesgo de pobreza, a la incidencia de la marginación en la inseguridad ciudadana y, por supuesto, a la evolución experimentada por las prestaciones sociales.

Pese a que no suelen ser objeto de atención en buena parte de los análisis socioeconómicos, la consideración de ciertos indicadores vinculados al medio natural y al territorio son indudablemente ilustrativos de la evolución experimentada por los procesos de desarrollo local. Se trata, entre otros, de los relacionados con el consumo energético e hídrico, con la utilización de determinados productos que resultan agresivos para el medio natural y muy especialmente con la superficie ocupada por suelos alterados/urbanizados; este último recurso que, asociado al desarrollo de la burbuja inmobiliaria, se ha despilfarrado en muchos lugares, contribuyendo con ello no solo a deteriorar el paisaje, sino también a potenciar algunos riesgos considerados, erróneamente, naturales. Pero, como es bien sabido y así lo requieren los marcos teóricos que han venido sustentando las investigaciones sobre desarrollo local, los indicadores cuantitativos no aportan información suficiente, por lo que resulta imprescindible generar otros de carácter

cualitativo basados en el trabajo de campo y en la realización de entrevistas.

Con estos últimos, es posible analizar en profundidad el capital territorial de cada ámbito (ambiental, económico, cultural y social), así como la capacidad de los diversos actores locales, tanto públicos como privados, para conformar redes socioinstitucionales de cooperación que les permitan buscar respuestas colectivas para dar solución a los problemas locales. Junto a lo anterior, interesa además ahora considerar la forma en que dichos actores locales están reaccionando ante la crisis, comprobando si se limitan a esperar medidas que vengan desde el exterior, o si están siendo capaces, y en qué medida, de diseñar estrategias propias que les permitan superar los nuevos retos y encontrar formas alternativas con las que avanzar en los procesos de desarrollo.

Con la utilización de esta serie de indicadores, cuantitativos y cualitativos, es posible hacer un diagnóstico sobre la forma e intensidad con que la crisis afecta a cada ámbito, detectando, a su vez, la capacidad que tienen estos para actuar ante ella de forma no solo reactiva sino también y sobre todo proactiva. Se trata, por consiguiente, de dar un cierto giro a las temáticas relacionadas con el desarrollo local que, en general, coinciden con las incluidas en el grupo de la RII al que se viene haciendo referencia, para adecuarlas a las nuevas realidades surgidas con la crisis.

Algunas nuevas temáticas de interés para el desarrollo local

Como se ha venido comentando, la crisis en la que estamos inmersos es global pero no homogénea, al ser algunos ámbitos mucho más sensibles que otros a sus efectos; lo que depende tanto de la forma en que se insertan en el sistema-mundo como de sus características internas, conformadas en cada caso a través de su evolución histórica (Mahoney, 2000).

Siendo esto así, para profundizar en el análisis de los diferentes efectos territoriales de la crisis se está utilizando el concepto de *vulnerabilidad*, vinculado en principio a los estudios ambientales y ahora también a los socio-económicos (Martin, 2012; Sánchez Hernández, 2013).

Pero, independientemente de su grado de vulnerabilidad, que siempre es relativo, es evidente que cada lugar evoluciona de forma distinta con la crisis, y para analizar este hecho parece pertinente el marco teórico que sustenta la categoría conceptual de *resiliencia territorial*, entendiendo como tal la capacidad mostrada por algunos

territorios para reaccionar ante circunstancias adversas, hacer frente a procesos de declive, adaptarse a las nuevas realidades, superar sus disfunciones y problemas y lograr avanzar en sus procesos de desarrollo. Aunque también en principio este planteamiento teórico, procedente de la física, fue utilizado para analizar las formas de recuperación de los sistemas ambientales tras los impactos causados por desastres y catástrofes coyunturales, se está aplicando además al estudio de las formas de reaccionar tras los impactos socioeconómicos provocados por crisis externas (Simie y Martin, 2010; Christopherson, Michie y Tyler, 2010; Martin, 2012; Méndez, 2012b, etcétera).

Es interesante señalar que, a pesar del creciente número de investigadores que vienen realizando análisis desde esta perspectiva, ella es también criticada por diversos autores. Según recoge Méndez (2012b), algunos argumentan que la traslación del concepto a distintas disciplinas y a temáticas cada vez más amplias genera problemas conceptuales y metodológicos relacionados con su ambigüedad, su limitada precisión analítica y la falta de indicadores adaptados a tal planteamiento (Luthar *et al.*, 2000, etcétera).

Mucho más radicales que las anteriores son las críticas realizadas por MacKinnon y Driscoll Derickson (2013), que cuestionan no solo el concepto o las metodologías utilizadas, sino el fondo que los sustenta y, en consecuencia, su pertinencia teórica y política. Efectivamente, estos investigadores sugieren que, dada la forma en que se está utilizando esta categoría conceptual, es al capital al que verdaderamente le interesa la existencia de *territorios resilientes*, puesto que, tal y como hace el capitalismo, son capaces de reinventar la manera de adecuarse a las nuevas formas de acumulación del capital; sostienen, así, la tesis de que el concepto resulta inadecuado al apoyar la reproducción del sistema. Para dar solución a este problema, proponen sustituir el concepto de resiliencia por el de *resourcefulness*, que, según los citados autores, está más vinculado al uso eficiente de los propios recursos, permite enfatizar la necesidad de alianzas entre agentes socioeconómicos, instituciones y movimientos sociales y resulta más apropiado para hacer referencia a procesos de transformación socialmente más cohesionados y justos.

La existencia de estas interpretaciones críticas no hace sino poner de manifiesto el interés que tiene participar en la reflexión colectiva y en el debate sobre esta línea de investigación que, con las matizaciones que se consideren necesarias, puede ser de una gran utilidad para profundizar en el conocimiento de las diferentes formas con que algunos territorios se comportan tras procesos de crisis y la adaptabilidad que muestran para superarlos. Es importante

resaltar que no se trata de que los ámbitos territoriales recuperen su situación inicial, sino de que consigan revertir sus procesos de declive o estancamiento, evolucionando, a más o menos largo plazo, hacia posiciones alternativas más acordes con las nuevas realidades, sin dejar de propiciar nuevos procesos de desarrollo.

Se trata, pues, de perspectivas de indudable interés para el análisis del desarrollo local. Resultan de utilidad para ello todos los indicadores, cuantitativos y cualitativos, que ya se mencionaron anteriormente en relación con el análisis de los efectos de la crisis en ámbitos locales, centrando ahora la atención en aquellos que puedan identificar mejor la capacidad de cada lugar para desarrollar estrategias creativas e innovadoras, adaptadas a sus recursos y potencialidades, con las que dinamizar su economía sin dejar de mejorar las condiciones de vida de su población. Una vez más, cobra especial relevancia el análisis de la capacidad de cooperar que muestran los actores socioeconómicos locales y, muy especialmente, las instituciones, dedicando para ello una especial atención no solo al estudio de las redes de colaboración socioinstitucionales que se hayan podido conformar sino también, y muy especialmente, a las distintas medidas y actuaciones que colectivamente se estén implementando con objeto de impulsar proyectos compartidos que promuevan el desarrollo.

Junto a las líneas de investigación anteriormente citadas, cabe destacar aquellas otras que se centran en el análisis de propuestas de funcionamiento económico que permiten que las empresas, sin renunciar a los beneficios, integren también entre sus objetivos los de contribuir al sostenimiento ambiental, a la cohesión social y al bienestar de la población. Se trata, como dice Morin (2011), de entender la economía como medio y no como fin de la actividad, y de imaginar medidas que pongan las bases al reparto equilibrado de la riqueza y a la consecución de la justicia social.

Aunque desde hace tiempo se han venido desarrollando distintas formas de economía social, lo han hecho hasta ahora de forma muy limitada, y es importante revisar algunas que están surgiendo o reforzándose en este contexto de crisis.

Entre otras, y teniendo en cuenta que la crisis actual ha sido provocada precisamente por el sistema bancario, merece destacarse la llamada *Banca ética*. Esta propuesta surge durante los últimos años del siglo XX con la finalidad de servir de instrumento al cambio social, por lo que su principal objetivo no es maximizar el beneficio económico sino la calidad de vida de las personas. Para lograrlo, desarrolla productos bancarios no especulativos con los que financia a sectores y empresas de la economía real para la realización de proyectos basados en la equidad social y la sostenibilidad ambiental. Forman parte de este grupo, por ejemplo, Triodos Bank, GLS

Bank, Merkur Bank, La Nef, Banca Popolare Ética y Fiare; aunque con ciertas diferencias entre ellas, estas y otras entidades bancarias similares han crecido significativamente durante los últimos años no solo en los países europeos –continente en el que surgieron y que en mayor medida está siendo afectado por la crisis–, sino también en los que forman parte de otras regiones.

Pero este tipo de comportamientos empresariales no se limitan al sector financiero, sino que se están desarrollando actuaciones similares en otros sectores económicos. Constituye al respecto un ejemplo representativo la propuesta realizada por Felber (2012) sobre la llamada *economía del bien común*, basada en una serie de principios que representan valores humanos: confianza, honestidad, responsabilidad, cooperación, solidaridad, etc. Teniendo estos valores como base, las empresas deben obtener ventajas legales que les permitan sobrevivir en un sistema crecientemente competitivo; para saber cuáles son las empresas acreedoras de tales ventajas se propone la utilización de nuevos indicadores que se sumen a los tradicionales (PIB y beneficios empresariales), ya sean estos sociales, como las condiciones en que las empresas contratan a sus trabajadores; ambientales, como la forma en que utilizan los recursos; o democráticos, como el modo en que se relacionan con sus proveedores y clientes. La implantación del modelo teórico en la economía real comenzó a realizarse en Austria en 2010, y se extendió desde entonces a otros países europeos, aunque el número de empresas que está aplicando este modelo de comportamiento es aún muy reducido.

Junto a la propuesta anterior, cabe citar también la conocida como *flexible purpose corporation*, que, incorporada el año 2011 en la legislación de California, hace referencia a empresas que se mueven por fines no solo lucrativos sino también ecológicos y humanitarios, incluyendo en su forma jurídica estos principios y comprometiéndose legalmente a elaborar un informe anual en el que se detallen los objetivos específicos propuestos y los medios con los que cuentan para lograrlos (Coriat *et al.*, 2012).

Todas estas propuestas incorporan nuevas formas de aplicar los principios de la *Responsabilidad Social Corporativa*, que requiere la integración de los sistemas social, biofísico y económico en las formas de funcionamiento empresarial.

Aunque la presencia de este tipo de empresas sea aún muy limitada a escala global, analizar su presencia a escala local es sin duda interesante y constituye un referente más que puede ayudar a profundizar en el conocimiento del modelo económico característico de cada ámbito, y de las diferencias territoriales existentes respecto a las formas de enfrentar la crisis.

No puede dejarse al margen el hecho de que todas aquellas estrategias empresariales que vinculen la competitividad económica con la cohesión social y la sostenibilidad ambiental –principios en los que se basa el desarrollo territorial/local– resultan de indudable interés, no solo para impulsar los procesos de desarrollo sino también para despertar el interés por nuevas reflexiones teóricas e investigaciones empíricas entre los investigadores de la RII.

Consideraciones finales

Desde su creación, la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio se ha interesado por los procesos de desarrollo local, como lo muestra el hecho de haber creado un grupo de trabajo vinculado a esta temática. Aunque siguen siendo válidos los planteamientos que sirven de base a las investigaciones realizadas en dicho grupo de trabajo, resulta oportuno revisarlos y completarlos para adecuarlos al nuevo contexto socioeconómico surgido con la crisis.

Tanto para los investigadores del citado grupo como para todos los interesados por el desarrollo local constituye, pues, un desafío y un reto propiciar la realización de investigaciones, sean teórico-metodológicas o empíricas, sobre la incidencia que está teniendo la crisis a escala local, que ayuden a reflexionar sobre los nuevos problemas que están surgiendo y las formas de solucionarlos.

Para abordar el análisis de los efectos de la crisis a escala local, es importante realizar estudios de casos con metodologías similares en los que, junto a los indicadores cuantitativos pertinentes, se generen otros cualitativos que permitan completar los anteriores. Solo así será posible profundizar en el conocimiento de los diferentes efectos que la crisis está generando en las ciudades y ámbitos rurales, así como realizar análisis comparados.

Junto a lo anterior, para poder avanzar en el estudio de los procesos de desarrollo en el contexto actual es importante tener en cuenta algunas otras temáticas de interés.

Por una parte, insistir en aquellas que permiten conocer la capacidad que tienen algunos ámbitos para desarrollar estrategias, reactivas o proactivas, que les permitan adaptarse a los cambios y superar nuevos retos; para ello, puede resultar adecuado el uso de las categorías conceptuales de *vulnerabilidad y resiliencia territorial*, teniendo en cuenta la cautela que requiere esta última dadas las críticas realizadas.

Por otra parte, hay que observar las que están relacionadas con nuevas propuestas de comportamiento empresarial que, aun sin

pretender situarse fuera del sistema, pretenden generar cambios fundamentales no solo económicos sino también sociales.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, parece interesante reflexionar colectivamente sobre los aspectos siguientes:

- Pese a la crisis, siguen estando vigentes los presupuestos básicos considerados clave para entender e interpretar los procesos territoriales.
- Aunque continúan siendo válidas las líneas de investigación incluidas en el grupo de la RII al que se ha hecho referencia, es necesario adecuarlas a las nuevas realidades.
- En estrecha asociación con lo anterior, deben revisarse los indicadores a utilizar, ya sean estos cuantitativos o cualitativos, sin olvidar la posibilidad de generar nuevas informaciones.
- Es imprescindible incorporar, además, otras líneas de trabajo que permitan observar desde nuevas perspectivas comportamientos territoriales que son cada vez más complejos y cambiantes.
- Resulta necesario hacer frente al reto de realizar investigaciones comparadas.

En definitiva, partiendo de la base de que las sociedades se encuentran inmersas en un profundo y complejo proceso de transformación en el que los territorios se enfrentan a importantes riesgos, resulta fundamental replantear aquellos aspectos que pueden ayudar a profundizar en el conocimiento de los procesos de desarrollo local. Para ello, no solo es imprescindible revisar las investigaciones anteriores, sino que es necesario también incorporar nuevos planteamientos e indicadores que ayuden a comprender por qué unos lugares siguen siendo o se vuelven competitivos, logrando superar la crisis, mientras otros entran en decadencia o soportan muy duramente sus efectos. Solo así será posible llegar a encontrar nuevos modelos socioeconómicos y diseñar e implementar estrategias con las que promover procesos de desarrollo que sean económicamente competitivos, socialmente justos y ambientalmente sostenibles.

Bibliografía

Aydalot, P. (1986), *Milieux innovateurs en Europe*, París, Gremi.

Benko, A. y A. Lipietz (1994), *Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la Geografía Económica*, Valencia, Alfons el Magnánim.

- Boccara, F., E. Le Héron y D. Plichon (2012), "Por un sistema de financiación emancipado de los mercados financieros", en AA.VV., *Los economistas aterrados. Cambiar la economía*, Madrid, Fuhem Ecosocial / Catarata.
- Camagni, R. (ed.) (1991), *Innovation networks. Spatial perspectives*, Londres, Belhaven Press.
- Caravaca, I., G. González y R. Silva (2005), "Innovación, redes, recursos patrimoniales y desarrollo territorial", *EURE*, vol. XXXI, N° 94, pp. 5-24.
- Caravaca, I. y G. González (2009), "Las redes de colaboración como base del desarrollo territorial", *Scripta Nova*, vol. XII, N° 289, 1 de mayo. Disponible en <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-289.htm>>.
- Christopherson, S., J. Michie y P. Tyler (2010), "Regionals resilience: theoretical and empirical perspectives", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, N° 3, pp. 3-10.
- Colletis, G. y B. Pecqueur (1995), "Role des politiques technologiques dans la création de ressources spécifiques et d'avantages dynamiques de localisation", en Rallet, A. y A. Torre (dirs.), *Économie industrielle et économie spatiale*, París, Economica, pp. 445-462.
- Comisión Europea (1999), *Estrategia territorial europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible de la Unión Europea*, Luxemburgo, Oficina de las Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Cooke, P. y L. Leydesdorff (2006), "Regional Development in the Knowledge-Based Economy", *The Journal of Technology Transfer*, vol. 31, N° 1, pp. 5-15.
- Coriat, B. et al. (2012), "Empresas: salir de la financiarización", en AA.VV., *Los economistas aterrados. Cambiar de economía*, Madrid, Fuhem Ecosocial / Catarata, pp. 160-189.
- Daher, A. (2013), "El sector inmobiliario y las crisis económicas", *EURE*, vol. XXXIX, N° 118, pp. 47-76.
- Del Moral Ituarte, L. (2013), "Crisis del capitalismo global. Desarrollo y medio ambiente", *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, vol. 59, N° 1, pp. 77-103.
- Felber, C. (2012), *La economía del bien común*, Barcelona, Deusto-Planeta.
- Fernández Durán, R. (2008), *El crepúsculo de la era trágica del petróleo. Pico del oro negro y colapso financiero (y ecológico) mundial*, Bilbao, Virus Editorial / Ecologistas en Acción.
- (2011), *La quiebra del capitalismo global: 2000-2030*, Bilbao, Virus Editorial / Ecologistas en Acción.
- Galloway, S. y S. Dunlop (2007), "A critique of definitions of the cultural and creative industries in public policy", *International Journal of Cultural Policy*, N° 13, pp. 17-31.
- Garofoli, G. (1986), "Áreas de especialización productiva y pequeña empresa en Europa", *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, N° 8-9, pp. 143-172.
- George, S. (2010), *Sus crisis, nuestras soluciones*, Barcelona Icaria / Intermon Oxfam.
- Harvey, D. (2008), *La condición de la posmodernidad*, Buenos Aires y Madrid, Amorrortu.
- Husson, M. (2009), "El capitalismo tóxico", *Herramienta*, N° 41, julio.
- Intermon Oxfam (2012), *Crisis, desigualdad y pobreza. Aprendizaje desde el mundo en desarrollo ante los recortes sociales en España*, Informe N° 32. Disponible en <<http://www.intermonoxfam.org/sites/default/>>

- files/documentos/files/Informe_IO_Crisis_desigualdad_y_po-breza_300113_o.pdf>.
- Lundvall, B. y B. Johnson (1994), "The learning economy", *Journal of Industry Studies*, vol. 1, Nº 2, pp. 23-42.
- Luthar, S. S., D. Cicheti y B. Becker (2000), "The construct of resilience: a critical evaluation and guidelines for future research", *Child Development*, vol. 71, Nº 3, pp. 543-562. Disponible en <<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1885202>>.
- MacKinnon, D. y K. Driscoll Derickson (2013), "From resilience to resourcefulness: A critique of resilience policy and activism", *Progress in Human Geography*, vol. 37, Nº 2, pp. 253-270.
- Mahoney, J. (2000), "Path Dependence in Historical Sociology", *Theory and Society*, vol. 29, Nº 4, pp. 507-548.
- Maillat, D. (1995), "Les milieux innovateurs", *Sciences Humaines*, Nº 8, pp. 41-42.
- Martin, R. (2012), "Regional economic resilience hysteresis and recessional shocks", *Journal of Economic Geography*, Nº 12, pp. 1-32.
- Max-Neef, M. (1994), *Desarrollo a escala humana*, Montevideo y Barcelona, Nordan-Comunidad / Icaria Editorial.
- Méndez, R. (2002), "Innovación y desarrollo territorial: Algunos debates teóricos recientes", *EURE*, vol. 28, Nº 84, pp. 63-84.
- (2012a), "Crisis económicas y reconfiguraciones territoriales", ponencia presentada a las V Jornadas de Geografía Económica, Girona (en prensa).
- (2012b), "Ciudades y metáforas: sobre el concepto de resiliencia urbana", *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. XLIV, Nº 172, pp. 215-232.
- (2013), *Las escalas de la crisis. Ciudades y desempleo en España*, Fundación 1º de Mayo, Colección Estudios. Disponible en <www.1mayo.cooo.es>.
- Moncayo Jiménez, E. (2001), *Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial*, Santiago de Chile, Cepal.
- Morin, E. (2011), *La vía. Para el futuro de la humanidad*, Barcelona, Paidós.
- Moulaert, F. y F. Sekia (2003), "Territorial innovation models: a critical survey", *Regional Studies*, Nº 37, pp. 289-302.
- Naredo, J. M. (2009), "La cara oculta de la crisis. El fin del boom inmobiliario y sus consecuencias", *Revista de Economía Crítica*, Nº 7, pp. 313-340.
- (2010), *Raíces económicas del deterioro ecológico y social: Más allá de los dogmas*, Madrid, Siglo XXI.
- O'Connor, J. (2008), *The cultural and creative industries: a review of the literature. A report for Creative Partnerships*, Londres, Arts Council of England.
- OECDE (2004), *International Conference on Territorial Development*, París, Datar / Caisse des Dépôts.
- OIT (2013), *World of Work Report. 2013. Reparing the Economic and Social Fabric*, Institute for Labour Studies, International Labour Organization.
- Pita, M. F. y B. Pedregal (coords.) (2010), *Tercer Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía*, Sevilla, Universidad de Sevilla, Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía y Grupo de Investigación,

- Estructuras y Sistemas Territoriales. Disponible en <<http://grupo.us.es/giest/es/node/801>>.
- Rallet, A. (1995), “Ressources spécifiques et ressources génériques: une problématique pour le développement local”, en Abdelmaki, L. y C. Courlet (eds.), *Les nouvelles logiques du développement*, París, L'Harmattan, pp. 39-57.
- Roberts, P. (2010), *El fin del petróleo*, Barcelona, Biblioteca de Pensamiento Crítico, Público.
- Salama, P. (2012), “Preguntas y respuestas sobre la crisis mundial”, *Nueva Sociedad*, N° 237, pp. 50-64. Disponible en <www.nuso.org>.
- Salom, J. (2003), “Innovación y actores locales en los nuevos espacios económicos: Un estado de la cuestión”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, N° 36, pp. 7-30.
- Sánchez Hernández, J. L. (2013), “Sensibilidad y resiliencia de las regiones españolas durante las crisis económicas (1976-2011)”, en R. Llussà, J. Feliu y X. Paunero (eds.), *Crisis económica e impactos territoriales*, V Jornadas de Geografía Económica, Girona, GGE (AGE) / Departamento de Geografía de la Universidad de Girona, pp. 74-96.
- Sforzi, F. (1999), “La teoría marshalliana para explicar el desarrollo local”, en Rodríguez Gutierrez, F. (ed.), *Manual de desarrollo local*, Gijón, Trea, pp. 13-32.
- Simie, J. y R. Martin (2010), “The economic resilience of regions: towards an evolutionary approach”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, N° 3, pp. 27-43.
- Stöhr, W. (1990), *Global Challenge and Local Response: Initiatives for Economic Regeneration*, Londres, Mansell.
- Torres López, J. (2011), *Contra la crisis, otra economía y otro modo de vivir*, Móstoles, Ed. Hoac.
- UNCTAD (2004), *Creative Industries and Development*, United Nations Conference on Trade and Development, Washington, UNCTAD.
- Vázquez Barquero, A. (1999), *Desarrollo, redes e innovación: lecciones sobre desarrollo endógeno*, Madrid, Pirámide.
- (2005), *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Barcelona, Antoni Bosch.
- Veltz, P. (1998), *Mundialización, ciudades y territorios*, Barcelona, Ariel.
- Zoido, F. (coord.) (2001), *Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía*, Sevilla, Universidad de Sevilla, Fundación Sevillana de Electricidad y La General Caja de Granada. Disponible en <http://www.upo.es/ghf/giest/publicaciones/634_I_Desarrollo.pdf>.
- e I. Caravaca (coords.) (2005), *Segundo Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía*, Sevilla, Universidad de Sevilla, Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía y Fundación Sevillana de Electricidad. Disponible en <<http://grupo.us.es/giest/es/node/339>>.

(Recibido el 5 de marzo 2014.)
 (Evaluado el 22 de marzo de 2014.)

Autora

Inmaculada Caravaca es catedrática de Geografía Humana de la Universidad de Sevilla (prejubilada). Sus investigaciones se centran en Geografía Económica, dedicando especial atención a los espacios urbanos y a los procesos de desarrollo territorial y local. Forma parte del Comité Científico de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio.

Publicaciones recientes:

- (2014), “Conocimiento, innovación y estrategias públicas de desarrollo en tres ciudades medias de Andalucía (España)”, *EURE*, vol. 40, N° 119, pp. 49-74.
 - (2013), “Economía creativa en la aglomeración metropolitana de Sevilla: Agentes, redes locales de colaboración y principales actuaciones”, *Boletín de la AGE*, N° 63, pp. 81-103.
 - (2012), “Cultural resources and culture-related creative activities in spanish medium-size cities”, *Brazilian Geographical Journal*, vol. 3, N° 1, pp. 50-69.
-

Cómo citar este artículo

Caravaca, Inmaculada, “Desarrollo local frente a la crisis. Nuevos contextos y nuevos planteamientos”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 6, N° 25, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2014, pp. 95-115, edición digital, <<http://www.unq.edu.ar/catalogo/330-revista-de-ciencias-sociales-n-25.php>>.





DESAFÍOS DEL PRESENTE: EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS, UNIVERSIDAD Y CIUDADANÍA



Presentación

Razón y contenido de este dossier

Quienes formamos del Centro de Derechos Humanos “Emilio F. Mignone” de la Universidad Nacional de Quilmes tenemos, como uno de nuestros fundamentos primeros, la convicción de que una universidad que aspire a cumplir integralmente con las obligaciones formativas que justifican su existencia no puede perder de vista que su objetivo último es el pleno desarrollo del ser humano y que nunca podrá decir que lo ha alcanzado si, junto con la formación técnica, no forma también en el conocimiento y el respeto a la dignidad del hombre, y en los derechos y obligaciones que el cuidado de esa dignidad impone.

[...] la educación es vehículo de valores, es construcción de un espacio de socialización y es crisol de un proyecto común. Dicho de otro modo, es proyecto de plena vigencia de los derechos humanos como valores sociales compartidos.

La universidad, en particular, crea cultura, civilización. Es reserva de humanidad y de humanismo. Por esto, los derechos de las personas están en el corazón de su identidad y su ser. Los derechos humanos, pues, no son algo ajeno o añadido a la función universitaria, son la misma función universitaria. Estos derechos, entonces, han de penetrar y dar sentido a la educación superior y a cada una de las funciones sustantivas de la universidad.²

La razón de ser de la universidad nunca fue, y nunca debiera haber sido, solo la promoción de profesionales altamente calificados en lo técnico, pero carentes de valores sociales y de compromiso con la humanidad de la que forman parte. Profesionales que aplican sus conocimientos en forma *automática*, según lo requieran sus intereses personales o los de sus occasionales empleadores o mandantes.

Por el contrario, quienes integramos el Centro entendemos que la razón de ser de la universidad es la formación de profesionales capaces de evaluar con responsabilidad y compromiso social la forma y la oportunidad de aplicar la alta y tan exigida formación específica recibida.

¹ Centro de Derechos Humanos “Emilio F. Mignone”.

² Fernández David., S. J., “Los derechos humanos en las funciones sustantivas de la Universidad”, en Unesco, *La educación superior en derechos humanos en América Latina y el Caribe*, México, Unesco/UNAM, 2003, p. 37.

La excelencia profesional no se alcanza por la mera acumulación de conocimientos, por más actualizados y complejos que estos sean. Solo si, junto al conocimiento técnico más alto posible, los egresados han adquirido un sólido sentido de su responsabilidad en el respeto y promoción de los derechos humanos podrá una universidad decir que proporciona lo que alguna vez llamábamos “formación de excelencia”.

Este doble aspecto de la función formativa propia de la universidad no debería ser ni siquiera tema de discusión en una universidad como la argentina que, por estar forjada en los principios de la reforma universitaria, afirma con orgullo sentirse comprometida con la sociedad que la cobija y la sostiene.

Es por ello que sostenemos que para la universidad argentina ya no es opcional la formación de sus alumnos en el conocimiento de la forma en que todas y cada una de las prácticas profesionales que se enseñan son, o pueden ser, interpeladas por los derechos de las personas que son alcanzadas por las consecuencias de esas mismas prácticas.

En busca de difundir esta convicción, de ofrecerla a la discusión de la comunidad universitaria y de lograr que esa misma comunidad encuentre la manera propia de hacer realidad esta perspectiva de la educación, la investigación y la extensión, el Centro de Derechos Humanos “Emilio F. Mignone” realizó durante el año 2013 varias jornadas y seminarios.

Los trabajos que se incluyen en este dossier son algunos de los que se expusieron como parte del desarrollo de esas actividades y se ofrecen en la esperanza de que constituyan un aporte más a los propósitos expuestos.

Fabián Salvioli

Educación superior en derechos humanos

UNA HERRAMIENTA PARA LA ORGANIZACIÓN Y EL
DESARROLLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DEL ESTADO

Resulta interesante analizar las relaciones existentes entre derechos humanos, educación superior y la política pública de los estados, partiendo de una premisa: la falta de disfrute de los derechos humanos dentro de una sociedad tiene una relación directa con la ausencia o insuficiencia de capacitación y educación en y para los derechos humanos en general, y particularmente, con la carencia de formación en derechos humanos a nivel universitario.

La percepción social de los derechos humanos

Para desarrollar esta hipótesis, es preciso comenzar por un análisis respecto de la percepción general a nivel social en torno al concepto y contenido de los derechos humanos. Allí se encuentra la primera dificultad, debido a que la mirada que existe en nuestra sociedad en materia de derechos humanos sigue siendo aún muy restringida, lo cual obedece generalmente a razones históricas.

Por circunstancias bien conocidas que le ha tocado vivir a nuestro país, la percepción del imaginario colectivo sobre los derechos humanos está demasiado focalizada en la desaparición forzada, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, lo cual vuelve invisibles otros contenidos, como los derechos económicos y sociales. Enriquecer esa concepción para hacerla integral será tarea de múltiples instituciones, pero fundamentalmente de la escuela inicial y media, en donde existen aún muchas deficiencias –a pesar de esfuerzos formales y ciertos avances prácticos–, especialmente en la au-

sencia de readecuación de los derechos humanos como contenido curricular transversal, y la marcada falta de capacitación docente.

Un adecuado entendimiento social del concepto y contenido de los derechos humanos, junto a la comprensión de las obligaciones que en materia de derechos y libertades fundamentales de mujeres y hombres emergen para los Estados y otras instituciones que cumplen funciones estatales, devienen imprescindibles para que las sociedades analicen, reflexionen y tomen decisiones en clave de garantía de derechos humanos.

La finalidad del Estado y los derechos humanos

Los derechos humanos se han convertido en la ideología política más importante desde la segunda mitad del siglo XX hasta nuestros días. La ciencia política contemporánea no puede omitir considerar la relación profunda e inescindible entre derechos humanos, democracia y fines del Estado. Caería por absurda, inconsistente e incomprensible de las necesidades sociales cualquier construcción de una teoría del Estado que evadiera ubicar el respeto y la garantía de los derechos humanos sin discriminación como el propósito principal y por excelencia de los Estados, objetivo hacia el cual deben orientar toda su política pública.

¿Cuál es el sentido del Estado? ¿Por qué y para qué existe el Estado? Si hay un propósito que no puede faltar entre los fines del Estado, ese es el de garantizar los derechos de las personas; incluso el Estado está (o ha de estar) básicamente para ello; por consiguiente, garantizar los derechos de las personas no constituye un fin del Estado, sino el fin por autonomía de un Estado que se precie democrático y de derecho.

La garantía de los derechos humanos son *per se* la razón de ser del Estado, lo que otorga legitimidad substancial a democracias que solo serán formales si se atiende a la necesidad del disfrute de dichos derechos para cada una de las personas que se encuentran bajo la jurisdicción de aquel.

Consecuentemente, la política pública debe organizarse en todas sus esferas desde la perspectiva del respeto y garantía de los derechos humanos, atravesando el accionar de cada uno de los espacios del Estado, y todos los lugares en que se llevan adelante funciones estatales aunque ellas se realicen desde instituciones particulares no estatales.

Lo que sucede en el microcosmos doméstico es también un espejo de lo que se plantea en el macrocosmos internacional; de hecho, resulta necesario que los organismos internacionales –sin

desatender su mandato de verificar el respeto—focalicen más su tarea en la supervisión de la garantía de los derechos humanos en el interior de los Estados; y para ello, el escrutinio y supervisión —en el examen de informes de Estados e incluso en el marco de comunicaciones individuales— deben entrar de lleno en la evaluación del diagrama, ejecución y derivaciones de la política pública.

El impacto de los derechos humanos ha sido notable sobre todos los institutos jurídicos y políticos, y naturalmente en la ciencia política; los profundos cambios a nivel internacional han consagrado a la democracia como el sistema deseable. En ese marco, el fin del Estado contemporáneo, democrático, el Estado de derecho en el siglo XXI es, primordialmente, garantizar los derechos humanos sin discriminación a todas las personas que están sujetas a su jurisdicción. Y ese debería ser el fin que figure en el vértice de la pirámide de la ciencia política contemporánea.

La finalidad del Estado y de los derechos humanos son dos cuestiones absolutamente inseparables; todo gobierno que se precie de democrático tiene que tomar los derechos humanos como eje de su política pública, porque en caso contrario simplemente se convierte en un gobierno que está dispuesto a no respetar dichos derechos, subvirtiendo e incumpliendo el propósito esencial del Estado. En el segundo decenio del siglo XXI, ya no debería estar bajo discusión este paradigma: va de suyo, así como el rol de la escuela es educar, que el de la política pública de los Estados es el de garantizar los derechos humanos.

La concepción de que el Estado debe desempeñar políticas de derechos humanos en todas las esferas no debería llamar la atención; más bien requiere un esfuerzo de adecuación teórica y puesta en práctica, comprendiendo el fenómeno del contenido de los derechos humanos como dinámico y en expansión. Así, los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales adquieren nuevas dimensiones por lógica evolución. Asimismo, hay permanentes desarrollos de *nuevos* derechos humanos, todo lo cual implica identificar con certeza las obligaciones estatales de respeto y garantía.

En dicha línea, ha de entenderse que existe un derecho humano a la gestión pública en derechos humanos, y que asimismo existe el derecho humano a la transparencia en el ejercicio de la política pública. Por ello, los casos de corrupción son los que atacan directamente a esos dos derechos, implicando siempre violaciones generalizadas y complejas a un conjunto de derechos humanos.

Hoy, finalidad del Estado y respeto y garantía de los derechos humanos se deben identificar como una misma cosa, así como el ejercicio de la política pública ha de ser consonante con aquellas

obligaciones generales. Cuanta mayor disociación exista entre dichos conceptos inescindibles, se podrán constatar un menor cumplimiento de los objetivos del Estado por un lado, y más violaciones a los derechos humanos por el otro.

La política pública y el ejercicio profesional

El ejercicio profesional tiene una vinculación estrecha y directa con el diseño y ejecución de las políticas públicas. Un porcentaje altísimo de las personas que tienen cargos funcionales de dirección a nivel nacional, provincial y municipal, han realizado estudios universitarios parciales o completos.

En el plano del desarrollo profesional en lugares no directivos, es decir cuando se acude a verificar quiénes integran equipos técnicos para el diseño y la ejecución de la política pública, ese porcentaje es más alto: prácticamente no hay personas en esos ámbitos que no hayan pasado por un espacio universitario.

No puede evitarse la conclusión por la que se constata que, si no hay efectivamente política pública en derechos humanos en todas las esferas, es porque las universidades no están haciendo lo que deben, ni más ni menos que formar para el ejercicio profesional desde una perspectiva de derechos humanos, debido a que la gestión educativa y el proyecto educativo institucional de las universidades no se centran en los derechos humanos, sino más bien en la especialización técnica *a-valórica*.

Ello se debe a diversos factores; sin abordarlos exhaustivamente, identificamos a los siguientes:

- la falta de comprensión del concepto y contenido de los derechos humanos;
- la apropiación de los derechos humanos por parte de las ciencias sociales, y especialmente desde el derecho, excluyendo a otros espacios;
- la falta de discusión del lugar que tienen los rectorados en el diseño y práctica de los planes curriculares: los rectorados en las universidades son todo y nada al mismo tiempo, es muy difícil la interacción entre ellos y las unidades académicas que componen la universidad para discutir contenidos curriculares, por la mal entendida noción de *autonomía*;
- la falta de coordinación de las diversas facultades, o unidades académicas, que se vinculan más que nada con los rectorados al efecto de buscar las mayores ventajas en la distribución de los presupuestos.

No se conocen mayores experiencias sobre un trabajo sistemático de todas las unidades académicas de una misma universidad para ver cómo enseñan derechos humanos; en la República Argentina ha habido algunos esfuerzos –principalmente a través de la organización de redes interuniversitarias–, pero el involucramiento institucional de cada unidad académica en dichos acuerdos marco muestra un grado exiguo de éxito.

La consecuencia que conllevan esos y otros obstáculos identificados es que no hay herramientas diseñadas, planificadas y ejecutadas para que la universidad las otorgue a las personas que estudian en ellas, para que estas ejerzan profesionalmente su propia disciplina desde una perspectiva de derechos humanos. Y esto tiene asimismo un impacto negativo de consecuencias muy nefastas en la política pública de los Estados.

Es imprescindible –en consecuencia– que la educación superior, como espacio en el que se forman profesionales que ocupan espacios de diseño y ejecución de la política pública de los estados, se nutra de contenidos y perspectivas de derechos humanos.

Algunas estrategias

Indudablemente el diagnóstico descrito anteriormente requiere de estrategias que han de ser a corto, mediano y largo plazo; sus niveles de desarrollo se podrán identificar dentro y fuera de la universidad; nos referiremos en los párrafos que siguen exclusivamente a qué hacer dentro de la universidad.

Instalar el tema en la agenda de discusión del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). La ausencia de la temática dentro de la agenda del CIN marca su nulo lugar en el espacio político universitario de mayor jerarquía; si no hay una toma de conciencia en el propio CIN, volcarlo hacia los ámbitos académicos es más complicado. Tomar una posición política de las universidades a nivel rectorados sobre esto deviene fundamental, porque de política se trata; y en consecuencia, dicho acuerdo ha de ser plasmado en un documento que refleje tal toma de postura, para que este sirva de herramienta a efectos de que cada rectorado trabaje, luego, hacia dentro de su propia institución.

Lo que hay que hacer en el CIN debe ser replicado dentro de cada universidad. Instalar el tema en los consejos superiores, donde los aspectos de derechos humanos se limitan a cosas muy puntuales: declaraciones políticas, fundamentalmente, pero nunca sobre cómo enseñar derechos humanos para el ejercicio profesional en todas las disciplinas.

El proyecto educativo es fundamentalmente ideológico, se marca desde la ideología; la educación no es neutral, entonces ¿para qué se educa? Se educa para cumplir, entre otras cosas, con los requerimientos establecidos en materia educativa en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el Protocolo de San Salvador (anexo al Pacto de San José de Costa Rica), que son dos instrumentos que forman parte de nuestro plexo normativo incorporado a la legislación interna. Se debe educar para la paz, para la convivencia, para la solidaridad, para el civismo, para los derechos humanos. La ausencia de los derechos humanos en el proyecto educativo institucional es en sí misma una negación de la obligación de la universidad de formar profesionales para responder a las necesidades de la sociedad.

Se requiere trabajar en conjunto con los distintos claustros de cada una de las unidades académicas que componen la universidad, diseñando un plan de acción, construyendo redes de derechos humanos intrauniversidades y redes de derechos humanos interuniversidades, con agendas propias y no impuestas.

También se han de involucrar autoridades académicas en esas redes ofreciéndoles espacios incluso a nivel de toma de decisiones, para que no se corra el riesgo de naufragar –como ha sucedido en casos anteriores– en el intento de expandir el proyecto hacia el interior de las diversas instituciones educativas.

Los centros de derechos humanos que existen, es decir, aquellos espacios que tienen cierta experticia en la materia, tienen la responsabilidad de diseñar de manera muy estratégica programas de capacitación que vayan de lo macro a lo micro, sin olvidar la trascendencia de formar en derechos humanos en general a las personas que forman parte de la comunidad o interactúan en la comunidad interuniversitaria, teniendo en cuenta en ese diseño cuestiones transversales imprescindibles, como la perspectiva de género y de derechos humanos de las mujeres.

Establecer programas para gestión educativa en derechos humanos: sin duda, uno de los desafíos más álgidos, ya que apunta a que quienes diseñan y dirigen las instituciones universitarias a nivel facultades lo hagan desde una perspectiva de derechos humanos.

Generar programas para revisión y reforma de los diseños curriculares de todas las asignaturas de las carreras en clave de derechos humanos, en ejercicio de la planificación curricular.

Diseñar programas para capacitación docente que busquen como resultado que desde cada disciplina se redimensionen y redefinan los puntos de contacto que aquellas poseen con los derechos humanos.

Consideraciones finales

La educación superior en derechos humanos se ha de transformar en la nueva reforma universitaria que se deben nuestras casas de altos estudios. Los derechos humanos han de constituir el pilar de la reforma universitaria contemporánea. Debemos poder rescatar lo bueno que ha tenido –y tiene– la reforma universitaria de 1918, pero sin dudas hay que adaptarla a los tiempos que corren. Ello implica alcanzar una vinculación más profunda entre universidad y sociedad, que exceda el clásico concepto de *extensión universitaria*.

La universidad debe potenciar su capacidad revolucionaria, maximizar la posibilidad de transformar las cosas y servir a la mejor política pública de los Estados. Ya no cabe señalar la deficiencia de las políticas públicas de los Estados sin preguntarse cuánta responsabilidad tienen las instituciones de educación superior en dicha situación.

La historia de nuestras sociedades sería otra, y seguramente mejor, si las universidades formaran en y para los derechos humanos a quienes egresan de ellas. Ello no solamente hubiera comprendido un ejercicio profesional privado más ético, sino que además hubiese influido de manera radical en la política pública de los Estados.

No debería seguir perdiéndose el valioso tiempo, que si bien a nivel institucional es amplio, en la vida de cada persona es siempre escaso. Quienes llegan a las altas responsabilidades de diseñar y ejecutar las políticas públicas en todos los poderes del Estado o en espacios privados por delegación de funciones estatales, en cualquiera de los niveles –nacional, provincial o municipal–, no deben tener opción. Para ello, el acceso a las funciones públicas, a excepción de los cargos electivos por votación popular directa, tendría que privilegiar expresamente la experticia en derechos humanos.

(Recibido el 9 de diciembre de 2013.)

(Evaluado el 9 de enero de 2014.)

Autor

Fabián Salvioli es doctor en Ciencias Jurídicas por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Director del Instituto de Derechos Humanos y de la Maestría en Derechos Humanos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP. Miembro del Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas.

Publicaciones recientes:

- y C. Zanguí (2013), *Jurisprudencia regional comparada de derechos humanos. El Tribunal Europeo y la Corte Interamericana*, Valencia, Tirant Lo Blanch.
- (2011), “Desafíos y perspectivas del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el sistema internacional contemporáneo de protección de los derechos y libertades fundamentales de mujeres y hombres”, en *Studi in onore di Claudio Zanghì*, vol. 3, t. 1, Torino, G. Giappichelli Editore, pp. 303-316.
- y J. González Ibáñez (eds.) (2011), “Algunas reflexiones sobre gestión educativa y derechos humanos”, en *La crisis de las fuentes del derecho en la globalización*, Bogotá, Ed. Biblioteca Jurídica Dike, pp. 85-95.
-

Cómo citar este artículo

Salvioli, Fabián, “Educación superior en derechos humanos. Una herramienta para la organización y el desarrollo de la política pública del Estado”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 6, Nº 25, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2014, pp. 121-128, edición digital, <<http://www.unq.edu.ar/catalogo/330-revista-de-ciencias-sociales-n-25.php>>.

Ana María Rodino

Pensar la educación en derechos humanos como política pública

Introducción

Me propongo compartir algunas reflexiones sobre cómo concibo las relaciones entre la educación en derechos humanos (de aquí en adelante abreviada EDH) y las políticas públicas y sus desafíos. Creo que establecen una relación de doble vía, y que debemos reconocer y recorrer esos dos caminos.

Por un lado, la EDH es una práctica educativa estratégica para impulsar la construcción de políticas públicas democráticas, inclusivas y equitativas, que protejan los derechos humanos de la población y amplíen la ciudadanía. Lo es porque sensibiliza, informa y moviliza distintos colectivos sociales a luchar por sus derechos, mientras les brinda herramientas concretas para transformar su realidad.

Por otro lado, la EDH también es –y debe ser– objeto de políticas públicas específicas que crean las condiciones para que ella se haga realidad y dé frutos. Sin políticas públicas de EDH no se puede pasar de la teoría educativa a la puesta en práctica que concrete su potencial sensibilizador, informativo, movilizador.

La EDH como promotora de políticas públicas de protección de derechos

Una práctica mediadora

Hacer realidad los derechos humanos exige *traducir las normas de derechos humanos en políticas* que puedan cambiar la vida de las per-

sonas para mejorarla y les permitan a todas ellas, sin exclusiones, vivir más libres y más seguras –humanamente seguras–. En última instancia: ser más felices en su vida y con su condición humana.

Contar con normas que reconozcan derechos humanos, los definan y los caractericen es esencial, porque eso otorga *entidad jurídica* a los principios y valores de derechos humanos, los hace exigibles; como también es esencial que estas normas se consagren en el orden internacional, regional y nacional. Alcanzar consenso político sobre los derechos humanos es la condición de posibilidad para su vigencia.

Pero, por sí solas, las normas de derechos humanos no los instauran en la vida de la gente. Para ello, todas las comunidades tienen que recorrer el trayecto que va de los *acuerdos políticos* a la *voluntad política* de ponerlos en práctica y de allí a la *ejecución* de las transformaciones sociales para concretar los acuerdos. Este recorrido es largo y accidentado.

Para avanzar por ese camino, la EDH es una herramienta muy poderosa. Es una entre otras herramientas (la aplicación de la ley por el sistema judicial, la jurisprudencia, la abogacía de casos concretos, el lobby o “diplomacia ciudadana”). Pero es la herramienta indispensable, porque todas las otras tuvieron que ser antecedidas por alguna educación en derechos que formara agentes para usarlas (agentes públicos, como los operadores judiciales o activistas civiles) y fueron también seguidas por procesos educativos para extender su uso y ampliar su impacto. Las transformaciones sociales que activan normas de derechos humanos siempre tienen en su origen un *desparador educativo* y se reproducen a través de *multiplicadores educativos*.

Concibo educar en derechos como una práctica de interpretar y traducir los principios, las normas y la doctrina de derechos humanos en *políticas de acción* y en *conductas*. Y pienso en políticas y conductas *públicas* y *privadas*. Públcas porque los derechos humanos deben regir los espacios colectivos de vida, y privadas porque también deben guiar la convivencia más íntima entre personas: de pareja, de familia y de amistad.

En breve: la EDH hace la mediación entre el reconocimiento legal de los derechos humanos y su aplicación en la cotidianidad. Entonces, una vía de relación entre EDH y políticas públicas es: “La EDH es una propuesta de políticas públicas”.

Claro que no se educa solo por buena voluntad de quienes lo hacen, sino por la pertinencia y calidad del proceso que se genere. La pedagogía de la EDH es clave.

En este sentido, la mediación es más efectiva cuando un programa de EDH se diseña y se conduce pedagógicamente como un proceso de enseñanza-aprendizaje que sea:

- focalizado en cuanto a sus destinatarios;
- contextualizado, es decir, situado en los contextos de tiempo, espacio y problemáticas específicas de los destinatarios en materia de derechos humanos, y
- direccionado hacia objetivos precisos y pertinentes para los destinatarios.

Destinatarios especialmente relevantes

¿Cómo pueden los procesos de EDH promover políticas públicas?

En principio, la EDH debe dirigirse a todos los actores sociales, para que se asuman como sujetos de derecho y puedan ejercer, defender y hacer progresar los derechos humanos. Si los derechos humanos son comunes a todas las personas, hay objetivos y contenidos de EDH que deben ser comunes. Pero ocurre que las estrategias con que los derechos humanos se protegen y se promueven son fenómenos situados en un contexto y condicionados por él.

La EDH no puede ignorar los contextos y ser un proceso formativo único, ni universalmente uniforme. Al contrario, busca llegar a todas las poblaciones, pero a cada una de la manera más apropiada a su caso. Por eso, los programas de EDH, además de objetivos y contenidos generales, deben tener otros específicos para cada grupo de destinatarios y su situación.

Existen tantos destinatarios para programas de EDH como colectivos se identifiquen en una comunidad. Pero si buscamos *promover políticas públicas de derechos humanos a través de la educación*, en mi experiencia, los destinatarios más sensibles son tres amplios colectivos diferenciados por su inserción social y laboral:

- expresiones organizadas de la sociedad civil;
- agentes del Estado;
- académicos y formadores de opinión pública: comunidades universitaria y de medios de comunicación.

La inserción sociolaboral es un buen criterio de focalización para educar en derechos (a diferencia de pensar en un público “general” indeterminado) porque ayuda a poner bajo la lupa crítica las prácticas de los destinatarios. Son prácticas que ellos mismos están en capacidad de transformar después de haberlas revisado conscientemente. Los tres colectivos cumplen roles decisivos para proteger

derechos de toda la población, por lo cual merecen esfuerzos sistemáticos y sostenidos de EDH.

Cada colectivo tiene distintas posibilidades de afectar las políticas públicas, pero todos juegan un rol clave en sostenerlas o transformarlas. Los agentes del Estado definen, aplican y revisan políticas; las entidades civiles pueden tener gran incidencia en esas decisiones; y académicos y formadores de opinión son potentes agentes de argumentación y multiplicación de argumentaciones sobre las políticas.

Al trabajar con ellos, la EDH logra más que capacitarlos en derechos humanos. Los ayuda a ver los derechos como una “vara de medir” su trabajo regular –es decir, como lo que son, parámetros éticos, críticos y políticos–; para identificar los problemas sociales que enfrentan a diario; para ubicar su propio rol frente a ellos (real y deseable); y para visualizar correctivos que está a su alcance impulsar. Los compromete ética y políticamente a movilizarse para producir cambios.

La importancia de la EDH para estos destinatarios se viene reconociendo progresivamente, pero en América Latina todavía no está generalizada ni se practica con sistematicidad. ¿Qué aportes puede hacer la EDH a cada grupo? Veamos.

Las expresiones organizadas de la sociedad civil y la EDH

Los miembros de este colectivo tan amplio y variado no tienen facultades para decidir políticas públicas, pero sí gran potencial de influencia. Pueden denunciar, criticar y combatir las políticas que afectan negativamente sus derechos, así como proponer, demandar, promocionar, cabildear, negociar y ejercer variadas acciones a favor de aquellas que los benefician. La sociedad civil traslada al Estado sus preocupaciones y demandas, pero también aporta soluciones y propuestas, y espera que el Estado las atienda y actúe.

Las entidades civiles son muy variadas. Trabajan con diversas poblaciones con distintas necesidades en cuanto al goce de sus derechos. De especial importancia para ampliar la ciudadanía democrática es la labor de las entidades que atienden poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Ser eficaz en la acción de incidencia política, *diplomacia ciudadana o contraloría social* exige de las entidades civiles numerosas destrezas, estrategias y recursos. La EDH hace un aporte sustantivo en capacitar para el empoderamiento y la participación ciudadana, lo cual fortalece las capacidades técnicas y políticas que exigen los procesos de incidencia (organización, diagnósticos de situación

con enfoque de derechos, definición de objetivos de transformación, establecimiento de alianzas, visión y planificación estratégica, planes operativos, negociación, evaluación y rendición de cuentas, etcétera).

Los agentes del Estado y la EDH

Dado que las obligaciones de derechos humanos conciernen a todos los sectores del gobierno, los agentes estatales –sin excepciones– deberían ser educados en derechos humanos de manera regular y rigurosa. Fuerzas armadas y policiales, legisladores, operadores judiciales y electorales, funcionarios de servicios de salud, vivienda, seguridad social o educación; en fin, cualquier servidor público que no comprenda su tarea con perspectiva de derechos humanos corre el riesgo de violarlos, por acción u omisión.

Hay dependencias especiales con mandato de velar por los derechos humanos en la esfera pública que se crean en el gobierno nacional, provincial o municipal. Esto no significa que solo ellas sean responsables de garantizar los derechos. Todo servidor público lo es, desde la máxima autoridad de un ramo hasta el último empleado.

La EDH capacita a los agentes del Estado para cumplir de manera consciente y comprometida su función específica, en el marco del respeto a los derechos humanos y los principios democráticos. Forma en comprender y ejercitar auténticamente el *servicio público* a la población, en servir y no *servirse de* (una noción que en América Latina aún no asumimos a cabalidad).

Cada vez más los instrumentos internacionales incluyen cláusulas sobre la obligación del Estado de formar a sus agentes en los principios y estándares de derechos humanos. Y cada vez más los órganos del sistema interamericano realzan en sus sentencias y recomendaciones el educar en derechos humanos a los servidores públicos, en especial a quienes en el pasado se vieron involucrados en violaciones sistemáticas de derechos, como las fuerzas armadas y policiales, penitenciarias y los encargados de impartir justicia.¹

No se trata solo de los casos de violaciones en períodos autoritarios. La actuación de los agentes públicos en democracia también podría ser puesta en cuestión, aunque no cargan con el peso histórico de violar derechos humanos (agentes del sistema de salud, de seguridad social, de vivienda de interés público, etcétera).

Los agentes públicos están en posición privilegiada para examinar críticamente las normas y políticas vigentes; para denunciarlas

¹ Dictámenes ejemplares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son *Mirna Mack Chang vs. Guatemala - Sentencia del 25/11/2003* y *Tibi vs. Ecuador - Sentencia del 07/9/ 2004*. Otros dictámenes posteriores profundizan las consideraciones y recomendaciones educativas, no solo en relación con destinatarios particulares, sino también sobre temáticas específicas. Por ejemplo, respecto de la necesidad de identificar y combatir estereotipos de género y capacitar a funcionarios públicos y población en general en la materia, véanse las sentencias *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México - Sentencia del 16/11/2009* y *Caso Atala Rifo y niñas vs. Chile - Sentencia de 24/2/2012*.

por la vía administrativa o jurisdiccional si implican violación de derechos; para elaborar y proponer otras; para gestionar su aprobación y supervisar su cumplimiento.

La EDH es capaz de movilizar el potencial que tienen los servidores públicos como constructores de políticas de derechos. Puede desarrollar su formación conceptual, su independencia de criterio y su conciencia para cumplir su labor diaria con permanente respeto de los derechos humanos y para saber enfrentar cualquier intento de otros estamentos oficiales por vulnerar derechos o principios democráticos.

La capacitación en derechos humanos de los agentes del Estado es tan determinante para su buen desempeño que debería ser, primero, un requisito para entrar a la función pública (evaluado en los exámenes de ingreso) y, segundo, una práctica constante de actualización en servicio. Si son agentes que se forman en instituciones especializadas (academias militares y policiales, escuela judicial, escuela diplomática, institutos pedagógicos, etc.), la EDH debe ser parte de los programas de estudio de esas instituciones.

Los académicos y formadores de opinión pública y la EDH

Los programas de EDH no suelen considerar a estos colectivos como destinatarios.

Sobre *los académicos* se piensa poco, a lo sumo se tiene en cuenta a los abogados o polítólogos, por la tendencia a asociar los derechos con las disciplinas jurídicas y como una especialidad para interesados. Sobre *los formadores de opinión* se piensa menos, excepto de manera instrumental, a la hora de pedir a los medios que cubran sucesos o actividades de derechos humanos. En ambos casos se pasa por alto, con indebida ligereza, las necesidades de formación de estos profesionales y su enorme potencial para crear opinión pública y proponer políticas públicas.

Las universidades –todas– deberían hacerse responsables de educar en derechos humanos dentro de las disciplinas que imparten –todas–. Porque su estudio tiene impacto en varios niveles: (i) en la formación integral de los estudiantes; (ii) en el desempeño crítico y socialmente responsable de cualquier profesional; (iii) en el avance del conocimiento disciplinario y social; y (iv) en el progreso de los derechos humanos en la comunidad donde la universidad se inserta. Esto se aplica a cualquier disciplina, desde la psicología hasta la administración y las ingenierías, desde las ciencias políticas hasta las de la salud y las naturales y exactas. La perspectiva de derechos humanos debería estudiarse atravesando los

distintos campos del saber, igual que atraviesa todos los aspectos de la vida humana.

No es solo una cuestión de principios. Es además una cuestión de estrategia política, porque los graduados pasan a ocupar puestos públicos de decisión o asisten técnicamente a quienes toman decisiones. Pero ni la formación ni el ejercicio profesional se hacen hoy desde una perspectiva de derechos. Esto impacta en nuestras sociedades en forma negativa, por omisión.

La universidad es un lugar ideal para enseñar derechos humanos porque allí se piensa, se cuestiona, se crea; es un lugar que puede y debe generar cambios: *debe* serlo, pero no lo es espontáneamente. Hay que proponerse formar en derechos humanos dentro de las universidades como medio para contribuir a que el Estado formule y ejecute políticas públicas democráticas, inclusivas y no discriminatorias.

En cuanto a *los comunicadores*, su ejercicio laboral los sitúa en el cruce de dos derechos vitales para la construcción de políticas públicas de derechos humanos: el *derecho a la libertad de expresión* y el *derecho a la información*. Sin el ejercicio de ambos derechos, los ciudadanos no llegan a conocer las dinámicas políticas de su sociedad, ni reúnen variados elementos de juicio para decidir cómo participar en ellas. Y sin ellas, tampoco los gobernantes llegan a conocer los múltiples puntos de vista, reclamos y propuestas de los sectores de la sociedad civil.

La EDH fortalece las capacidades políticas y técnicas de los comunicadores para:

- combatir el ocultamiento o distorsión de información que suele propiciarse desde los centros de poder (político, económico, religioso o sus combinaciones);
- abrir espacios de expresión e incidencia a diversos sectores de la sociedad;
- incorporar el enfoque de derechos en sus mensajes –por ejemplo, el crucial principio de igualdad y no discriminación–;
- proponer, discutir y difundir masivamente políticas de derechos humanos.

Académicos y comunicadores son destinatarios que alimentan la construcción de políticas con sus estudios, asesoran en su definición aportando experticia disciplinaria, las legitiman con su prestigio y las circulan con su labor difusora (la cátedra, las investigaciones, las publicaciones científicas y de divulgación, los medios masivos, los colegios profesionales, los encuentros especializados, etcétera).

Ninguno de los colectivos mencionados existe en la sociedad en *estado puro*, ni es de conformación rígida (muchas personas pertenecen a más de uno a la vez y las personas circulan fácilmente de una inserción sociolaboral a otra). Esto no es obstáculo para hacer EDH; al contrario, los destinatarios que tienen más de un rol aprenden a analizar problemas de derechos humanos desde diferentes ángulos, y a poner a dialogar distintas visiones. En cuanto al fenómeno de la movilidad laboral, nos alerta que los programas de EDH deben ser permanentes, a fin de incorporar regularmente a los miembros que se van sumando a estos colectivos.

Diferenciar destinatarios de la EDH no quiere decir que siempre deban formarse por separado. Hay grupos diferentes que pueden ser capacitados juntos, por ejemplo, si se busca resolver un problema de derechos que involucran a más de un sector sociolaboral (políticas de libertad de expresión o de educación bilingüe e intercultural).

Reitero: si las políticas públicas no se piensan desde los derechos humanos, se corre el riesgo de violarlos. El camino para enseñar a pensar y actuar desde los derechos humanos es educar en derechos.

La EDH como objetivo de políticas públicas educativas

Así como todas las políticas públicas deben pensarse desde los derechos humanos para asegurar su protección, *las políticas educativas deben pensarse desde la educación en derechos* para asegurar que esta impregne la educación de un país. Sin EDH generalizada es imposible concebir una cultura de derechos generalizada.

¿Cómo poner en práctica la EDH para que llegue a todos y todas? En otras palabras, ¿cómo avanzar desde la formulación de la EDH como un derecho humano hacia su efectiva implementación? Desde este punto de vista, a diferencia de lo que argumenté en la primera parte, hay que pensar en destinatarios masivos en vez de especializados, e introducir la EDH de manera temprana en la formación de las nuevas generaciones. Esto es, en la educación escolar de niños, niñas y jóvenes.

Hoy contamos con buenas bases legales, doctrinarias y teóricas para entender qué significa educar en derechos y su enorme capacidad para empoderar a las personas y fortalecer las instituciones democráticas. Contamos con:

- el reconocimiento del derecho (consenso internacional);
- los progresos normativos sobre sus alcances (estándares actuales);

- los acuerdos internacionales sobre acciones efectivas (compromisos firmados o declarados por los Estados);
- la conceptualización de su contenido específico como derecho (teoría de la EDH).

Sin embargo, nos falta mucho para lograr:

- el acceso a EDH para todas las personas sin discriminación (vigencia del derecho);
- la ampliación constante de su alcance y calidad como derecho (progresividad efectiva, cuantitativa y cualitativa);
- la defensa frente a incumplimientos o violaciones (protección del derecho).

Lo anterior solo será posible si los países establecen políticas educativas en dos direcciones: (1) desarrollar normativa e institucionalidad que facilite introducir la EDH en la educación sistemática (el camino jurídico-administrativo); y (2) desarrollar planes, programas, herramientas educativas y formación de los actores docentes en EDH (el camino técnico-pedagógico).

En los últimos veinte años en nuestra región se realizaron progresos en ambos caminos, iniciados durante los procesos de reforma educativa que acompañaron las transiciones democráticas en el continente. Tales progresos, sin embargo, no alcanzan a todos los países latinoamericanos por igual, ni en extensión ni en profundidad.

Desarrollar la normativa y la institucionalidad en materia de EDH exige políticas educativas conducentes a:²

- explicitar la voluntad política gubernamental de hacer EDH (→);
- realizar diagnósticos de situación (→);
- crear o reformar legislación y normas nacionales de educación (→);
- constituir instancias gubernamentales de liderazgo y ejecución (→);
- realizar acuerdos intersectoriales, en especial entre el Estado, la sociedad civil y las instituciones formadoras de educadores (universidades) (→);
- impulsar la preparación de planes nacionales de EDH que convoquen a todos los sectores sociales a participar según su espacio de acción (→);
- planificar los procesos de incorporación de la EDH en los niveles de la educación sistemática pública (primaria, secundaria y terciaria) y según las jurisdicciones político-administrativas (nacional, provincial y municipal);

² Los ítems marcados con signos de chequeo (→) son acciones en las que ha habido visibles progresos en América Latina a partir de mediados de la década de 1990. Los otros ítems representan aspiraciones todavía no concretadas.

- dotar de recursos –financieros, técnicos y humanos– para que esos procesos de incorporación se pongan en marcha;
- gestionar el sistema, el personal y los establecimientos educativos a partir de principios de democracia y derechos humanos;
- dar seguimiento y evaluar (contraloría gubernamental y civil).

Por su parte, desarrollar planes, programas, herramientas educativas y de actores docentes en materia de EDH exige políticas educativas conducentes a:

- elaborar planes, programas y directrices metodológicas de aplicación (→);
- producir recursos (materiales para educadores, estudiantes y otros actores) (→);
- formar educadores, tanto en la formación inicial (a cargo de universidades) como en la capacitación en servicio (a cargo de Ministerios de Educación);
- promover la formación de otros agentes educativos no formales y especializados (capacitadores civiles, de academias policiales, militares y del servicio exterior, escuelas judiciales, etcétera).

Estos caminos son diferenciados pero complementarios, y se retroalimentan. El desarrollo de uno de ellos afecta positivamente al otro, y lo empuja a avanzar. Si hay desarrollos simultáneos y sostenidos en las dos líneas habrá impactos significativos en el crecimiento de la EDH a nivel nacional. No obstante, cualquier avance ya representa un progreso real, que tiene el potencial de desencadenar nuevos desarrollos en otros puntos del proceso.

En síntesis: la EDH tiene enorme capacidad para impulsar políticas y transformaciones hacia sociedades más inclusivas, equitativas y participativas, pero a su vez requiere de políticas públicas que la desarrollem como un derecho humano.

(Recibido el 9 de diciembre de 2013.)

(Evaluado el 6 de enero de 2014.)

Autora

Ana María Rodino Pierri es doctora en Educación, Universidad de Harvard (Estados Unidos). Investigadora de la Universidad Estatal a Distancia y del informe *Estado de la Educación* (Costa Rica) y profesora de las maestrías en Educación en Derechos Humanos de las universidades nacionales de La Plata y Buenos Aires (Argentina).

Publicaciones recientes:

- (2014), *Educación en Derechos Humanos para una ciudadanía democrática*, San José, UNED, en prensa.
 - (2013), *La educación con enfoque de derechos humanos como práctica constructora de inclusión social*, Ministerio de Educación de Uruguay.
 - (2013), “Safety and peaceful coexistence policies in Latin American schools: human rights perspective”, *Sociología, Problemas e Prácticas*, vol. 71, pp. 61-80.
-

Cómo citar este artículo

Rodino Pierri, Ana María, “Pensar la educación en derechos humanos como política pública”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 6, Nº 25, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2014, pp. 129-139, edición digital, <<http://www.unq.edu.ar/catalogo/330-revista-de-ciencias-sociales-n-25.php>>.



Victoria Kandel

Derechos humanos, ciudadanía y educación

DILEMAS Y DESAFÍOS

Presentación

La Ley de Educación Nacional (26.206) afirma que es responsabilidad del Estado

brindar una formación ciudadana comprometida con los valores éticos y democráticos de participación, libertad, solidaridad, resolución pacífica de conflictos, respeto a los derechos humanos, responsabilidad, honestidad, valoración y preservación del patrimonio natural y cultural (art. 11, inc. c.).

En el caso de la educación primaria, la ley afirma que se deberá

brindar una formación ética que habilite para el ejercicio de una ciudadanía responsable y permita asumir valores de libertad, paz, solidaridad, igualdad, respeto a la diversidad, justicia, responsabilidad y bien común (art. 27, inc. h.).

Lo mismo se prescribe para el resto de los niveles que componen el sistema educativo.

Pues bien, al considerar estos propósitos, y a la hora de pensar en la enseñanza de derechos humanos y ciudadanía como política pública –particularmente como política educativa–, emergen interrogantes como: ¿es posible formar ciudadanos?, ¿es posible la educación en derechos humanos?, ¿qué contenidos deben comprender esa formación?, ¿quiénes deben debatir sobre esos contenidos?, ¿puede hacerlo la escuela?; y a nivel metodológico, ¿cómo hacerlo?, ¿con qué dispositivos contamos para hacerlo? Y, dado que se trata de ámbitos educativos formales, ¿es posible –o perti-

nente– evaluar dichos aprendizajes?, ¿con qué metodología y con qué finalidad?

En las siguientes páginas intentaremos abordar estas cuestiones, pero no con el objetivo de responder ante la duda, sino con la intención de dar cuenta de la complejidad que encierra educar para la ciudadanía y los derechos humanos.

Dilemas

Los fragmentos de la ley citada permiten observar ciertas intenciones y orientaciones que operan como horizontes normativos, sin ofrecer un detalle acerca de las situaciones concretas y reales en las cuales se desplegará una educación en derechos humanos y ciudadanía. En principio, corresponde aclarar que dichas intenciones resultan fundamentales: su presencia no es insignificante en el contexto de un marco normativo que regula el funcionamiento del conjunto del sistema educativo nacional. La ley expresa, además, aquello que indica la Declaración de las Naciones Unidas sobre Educación y Formación en materia de Derechos Humanos de 2011 (declaración 66/137, ONU), que sostiene que

¹ El Ministerio de Educación de la Nación cuenta con una serie de programas sobre formación de ciudadanía y derechos humanos que atraviesan transversalmente los niveles primario y secundario en todas las jurisdicciones del país. Entre ellos, se destaca el Programa para la Construcción de Ciudadanía en las Escuelas <<http://www.me.gov.ar/construccion/index.html>>, y el Programa Educación y Memoria <http://portal.educacion.gov.ar/?page_id=223>, entre otros. Asimismo, en materia de política curricular, como se sabe, el Ministerio establece los Núcleos de Aprendizaje Prioritario, entre los cuales hay un compendio sobre formación ética y ciudadana, como también sobre ciencias sociales. En esos casos aparecen, desde luego, contenidos referidos a la formación en ciudadanía y derechos humanos.

la educación en materia de derechos humanos debe abarcar la paz, la democracia, el desarrollo y la justicia social [...] a fin de lograr una concepción común y una toma de conciencia colectiva que permitan afianzar el compromiso universal a favor de los derechos humanos.

Pero más allá de la ley y de los dispositivos e instrumentos concretos que generó la política educativa a partir de la sanción de aquella¹, resulta oportuno plantear ciertas tensiones a la hora de analizar cuáles son las implicancias de proponer que la educación –y, particularmente, la escuela– se ocupe de formar en derechos humanos y ciudadanía.

Primer dilema: ¿experiencia o saber?

Una primera tensión opone la dimensión práctica y cotidiana de la ciudadanía y los derechos humanos frente a los conocimientos teóricos requeridos para su ejercicio. Para algunos, el ejercicio de la ciudadanía no requiere de saberes particulares: el hecho de ser mayores de edad, nacidos en determinado lugar (o de haber adoptado una nacionalidad ligada al lugar de residencia) ya nos hace

ciudadanos. Es decir que la experiencia de vida ofrece herramientas suficientes para comportarnos como ciudadanos. Tal era, en la Antigüedad, el pensamiento de Aristóteles, para quien “lo que tenemos que aprender a hacer, lo aprendemos haciéndolo”.

Para otros, el buen ejercicio de la ciudadanía está marcado por el conocimiento del funcionamiento, por ejemplo, de las instituciones de la democracia representativa, de las leyes, del sistema internacional de protección a los derechos humanos, de la exigibilidad de estos, etc. Platón sostenía que “el objetivo de la educación es la virtud y el deseo de convertirse en un buen ciudadano”. En este sentido, la política era una actividad ligada con el saber y la virtud, con la inteligencia, con el uso de la razón, con el estudio y con la contemplación filosófica (y por lo tanto, no apta para todo el mundo). Claro que los sistemas educativos modernos han optado por una síntesis de las dos alternativas clásicas: es necesario educar al niño como futuro ciudadano (y a todos los niños por igual), procurando que las enseñanzas políticas coincidan con el funcionamiento de la ciudad. Así, Aristóteles señala que “los ciudadanos de un Estado deben ser educados siempre en consonancia con la Constitución de su Estado”. En ese marco, el propósito de la educación es cultivar una unidad entre los individuos y la sociedad, enseñando qué es la única “buena vida”. La realización del bien individual no solo no se contradice sino que además alcanzará la plenitud cuando se realice el bien común. Por lo tanto, la educación tiene la función de preparar a los sujetos para la vida pública, para la “vida-con-otros” (Gutmann, 2001).

Pero esta afirmación no resuelve el dilema sobre las dimensiones intelectual y práctica de la vida: esta preparación para la ciudadanía, para la vida con otros y para el respeto de los derechos humanos debe comprender conocimientos, y simultáneamente requiere incorporar valores y actitudes.

El conocimiento sobre derechos humanos y ciudadanía permite un ejercicio más responsable, más consciente y también más crítico. Así lo planteaban los pedagogos modernos, por ejemplo, Montesquieu decía que “las leyes de la educación deben ser relativas a los principios de gobierno” (Krieger, 2010). Krieger recuerda a un referente precoz, Melanchton, quien en 1526 ya afirmaba que “en primer lugar, en una ciudad bien ordenada hay necesidad de escuelas, donde los niños, que son el semillero de la ciudad, sean instruidos”. Su breve sentencia muestra cómo a partir de cierto momento histórico la infancia comenzó a ser interpelada como una categoría ligada a la promesa del porvenir, a un futuro que solo a través de su instrucción dejaba de ser incierto y se transformaba en ámbito de realización de un buen orden común (Krieger, 2010, p. 49).

La Declaración de las Naciones Unidas sobre Educación y Formación en materia de Derechos Humanos prioriza la formación intelectual, es decir, la enseñanza de los derechos humanos a través de su enunciación. Por ello, sostiene que los Estados parte deberán:

- educar *sobre* derechos humanos: facilitar conocimiento y comprensión sobre las normas y principios, como así también sobre los mecanismos de protección de los derechos humanos;
- educar *por medio de* derechos humanos: no discriminar y respetar los derechos de los educandos;
- educar *para* los derechos humanos: facultar a las personas para que disfruten de sus derechos y los hagan respetar (art. 2).

Sin embargo, como sostienen diferentes autores, la cuestión de los contenidos es apenas uno de los aspectos en los cuales se trabaja en educación en derechos humanos y ciudadanía. Desde esta perspectiva, no basta con saber cómo se componen los poderes del Estado, qué derechos protege nuestra Constitución o qué estatutos normativos tienen los acuerdos internacionales para transformarse en ciudadanos. Se espera que todo ello, imprescindible por cierto, se traduzca en una práctica, en un ejercicio activo, en una capacidad crítica frente a los problemas y en una postura frente a situaciones complejas de la realidad. Se pretende que los individuos adopten formas de relación interpersonales y con diferentes grupos en un marco de tolerancia y respeto. Ninguna de estas cosas será exclusivamente la consecuencia inmediata de disponer de la información adecuada (Varela, 2009, p. 80).

Segundo dilema: ¿qué enseñamos?

El tipo de aprendizaje que aquí se promueve no contiene tan solo un campo de conocimientos delimitado a lo académico, como es el caso de la geografía o de la matemática. En ese sentido, no es lo mismo qué contenido se elige trabajar: la elección de determinados temas y el hecho de dejar fuera otros evidencian posicionamientos ideológicos, políticos o geopolíticos, conceptuales. Para ofrecer un ejemplo muy concreto sobre la cuestión de la formación en derechos humanos y sus posibles interpretaciones, resulta pertinente referirse al diseño curricular de la Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Dicho diseño se apoya en la idea de desbordar la comprensión normativa sobre los derechos humanos. El concepto de derechos humanos ha sido pensado históricamente como un medio para imponer límites a las formas

abusivas de uso del poder por el Estado; un decálogo de aquellas conductas que el Estado no debería hacer: no torturar, no privar arbitrariamente de la vida, no entrometerse en la vida privada y familiar de las personas, no discriminar, etc. Esta concepción estuvo signada por la resistencia a las dictaduras militares en el Cono Sur en la década de 1970 y en Centroamérica en la década de 1980. En los últimos años, el cuerpo de principios, reglas y estándares que componen el derecho internacional de los derechos humanos ha fijado con mayor claridad y precisión no solo las obligaciones negativas del Estado –aquellos que el Estado no debe hacer, a fin de evitar violaciones–, sino también un cúmulo de obligaciones positivas –aquellos que debe hacer en orden a lograr la plena realización de los derechos civiles, políticos y también económicos, sociales y culturales–. En tal sentido, los derechos humanos son pensados –desde esta perspectiva de política curricular– como un límite a la opresión y al autoritarismo, y también como un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas, en particular en procesos de transición o con problemas de democracias deficitarias o débiles. En igual sentido, los órganos de supervisión internacional de derechos humanos, tanto a nivel universal como regional, han evolucionado de una función más bien limitada solo a *reparar* a las víctimas en casos particulares, a una que tiende también a fijar un cuerpo de principios y estándares, con el propósito de incidir en la calidad de los procesos democráticos a través del fortalecimiento de los principales mecanismos domésticos de protección de derechos, tales como los sistemas de administración de justicia, los mecanismos de participación política y las instancias públicas de control horizontal, como oficinas electorales, defensorías, procuradores de derechos humanos, entre otras, y las áreas competentes de la administración pública que definen políticas con impacto en la vigencia de los derechos, en áreas de gobierno como las policías, los servicios penitenciarios, y los servicios y prestaciones sociales.

Atendiendo a esta ampliación del concepto, la Maestría en Derechos Humanos de la UNLA tiene como objetivo general la formación en Derechos Humanos con especial consideración en las políticas públicas. Sus áreas prioritarias son la administración de justicia, las políticas sociales y las políticas de seguridad ciudadana. El ejemplo da cuenta de que los contenidos que se deciden incorporar a la hora de educar en derechos humanos y ciudadanía no son estancos, y están sujetos a decisiones que deberán ser producto de una deliberación.

Tercer dilema: ¿transversalizar o curricularizar?

Una vez asumida la dificultad de tomar decisiones en cuanto a los contenidos de la educación en derechos humanos y ciudadanía, irrumpen otro dilema –abordado por muchos–: ¿en qué espacio del diseño curricular habría que ubicar estos aprendizajes?, ¿requiere una asignatura específica o bien es un saber transversal?

La ciudadanía es un aprendizaje cotidiano. El vínculo con la autoridad, los modos en que se construyen, socializan e incorporan las normas, la construcción de identidades individuales y colectivas son cuestiones aprendidas a través de múltiples intercambios, experiencias que tienen lugar en el espacio de instituciones educativas (Dussel, 1996). Pero al mismo tiempo, el sistema educativo ha destinado espacios curriculares específicos para tratar estas cuestiones, sobre todo en el ámbito de las ciencias sociales y de las asignaturas de formación ética y ciudadana. Por lo tanto, podríamos recuperar aquellos esquemas donde se definen niveles² para abordar la cuestión: el nivel curricular, el institucional y el de política pública.

- En el marco curricular es posible el trabajo en asignaturas específicas tanto a nivel inicial, primario, secundario y superior. Recientemente y en algunos casos, en el nivel universitario ha comenzado a darse un debate, ofreciendo espacios curriculares optativos u obligatorios –según el caso– destinados a ofrecer información sobre esta temática.
- En el segundo nivel, que es el institucional, aparecen los proyectos institucionales, la vida cotidiana, la convivencia, la existencia –o no– de espacios deliberativos y democráticos de toma de decisiones. Se refiere también a la presencia de la comunidad educativa en su conjunto.
- En el tercer nivel, el sistémico, el del sistema educativo, intervienen las políticas públicas.

² Miquel Martínez ofrece una categorización para organizar los niveles en los cuales se configuran saberes y experiencias de ciudadanía en las instituciones educativas. Da cuenta de los siguientes ámbitos: a) el curricular, b) el vínculo entre alumnos y docentes, c) la forma de organización social de las tareas de aprendizaje, d) la cultura institucional, e) el vínculo de la institución con la comunidad (Martínez, 2006).

Los tres niveles (el curricular, el institucional y el de políticas educativas) deberán coincidir o, al menos, establecer acuerdos mínimos a la hora de desplegar saberes y experiencias en derechos humanos y ciudadanía.

Volviendo a la Declaración sobre Educación y Formación en materia de Derechos Humanos, se reconoce su importancia en todos los niveles de los sistemas educativos nacionales, como así también en todas las modalidades. Pero al mismo tiempo que la Declaración promueve la inserción curricular de la educación en derechos humanos, afirma que esta debe producirse a lo largo de toda la vida,

apostando de este modo a la formación continua, no solo de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en el sistema educativo, sino también interpelando a “funcionarios y empleados públicos, jueces, los agentes del orden y el personal militar”, además de los “maestros e instructores y otros educadores” de los subsistemas público y privado de la educación (art. 7).

Cuarto dilema: ¿qué esperar de la educación en derechos humanos y ciudadanía?

Planteado en términos similares, ¿qué hacemos cuando nos proponemos educar en derechos humanos?, ¿cuáles son nuestras expectativas, objetivos, actitudes, conductas, conocimientos, capacidad reflexiva, obediencia, sentimientos de pertenencia e identidad?

En definitiva, definir qué se espera y hacer visibles los objetivos resulta un paso fundamental para emprender la tarea. En ese sentido, puede ser interesante apoyarse en la siguiente clasificación que ofrece Siede (2007), y ordenar los objetivos en:

- *lograr conductas*: cuidar el medioambiente, evitar todo tipo de discriminación, deliberar y evaluar opciones antes de decidir, tener una actitud autónoma y crítica;
- *generar identidad y pertenencia*: a través de rituales, símbolos, construcción de un pasado común;
- *conocimiento de la ley*: derechos, Constitución, funcionamiento de las instituciones de la democracia y del sistema internacional de protección a los derechos humanos;
- *promover compromisos efectivos a través de la participación*: en proyectos solidarios, en actividades políticas, en asumir el enfoque de derechos humanos para el trabajo y el vínculo con los otros.

Consideraciones finales

Ciudadanía y derechos humanos. Una relación conflictiva

Si bien la Ley de Educación Nacional asocia y liga inexorablemente estos conceptos –ciudadanía y derechos humanos–, corresponde aclarar que entre ambos emerge una brecha imposible de eludir y necesaria de precisar. No es este el caso de la Declaración de las Naciones Unidas, donde se especifica qué son la educación y la formación en materia de derechos humanos, sin mencionar la ciudadanía.

Si por un lado la idea de derechos humanos remite a una dimensión humana, absolutamente transversal que desconoce diferencias de nacionalidad, de religión, de raza, de origen y que apela a la condición humana despojada de toda adjetivación; por otro lado, la ciudadanía remite a una condición política en estrecha vinculación con el reconocimiento del Estado nacional. Es el Estado el que reconoce la condición de ciudadano al ofrecer ciertas garantías y exigir determinados comportamientos. En esa tensión, aparecen posibilidades de pensar en la brecha que existe entre la enunciación de los derechos y la posibilidad de hacerlos efectivos en el marco de Estados concretos. La ciudadanía como lucha da cuenta del carácter dinámico y cambiante de esta situación. Ciudadanía como lucha o la lucha por la ciudadanía (Giroux, 1993).

La Declaración de Naciones Unidas se compromete con la realización de actividades de educación, formación, información, aprendizaje y sensibilización con el objetivo de prevenir abusos y violaciones a los derechos humanos. ¿Cómo interactúa esto con la idea de ciudadanía?

Consideramos que es precisamente sobre la distancia entre aquello que anuncian la ley y el derecho, y las formas concretas de vida de nuestros alumnos, sus familias, su barrio donde resulta pertinente trabajar para detectar y denunciar las incongruencias, los desajustes y las tensiones.

Estudiosos contemporáneos de la teoría de la ciudadanía coinciden en distinguir las corrientes de pensamiento que interpretan al ciudadano de diversos modos (Miller, 1997; Moro González, 2007). De acuerdo con esos trabajos, tradicionalmente la ciudadanía fue comprendida al menos de dos modos: a) en tanto estatus y b) en tanto *práctica*. Independientemente de la concepción que se asuma, ambas miradas comparten la idea de que *ciudadanía* significa *pertenencia*: pertenecer a una determinada comunidad política en la Antigüedad, y a un determinado Estado nacional en la Modernidad. Esta pertenencia remite a nociones como identidad, reconocimiento y diferencia.

La noción de ciudadanía encierra una tensión constitutiva que podría explicar, al menos en parte, los interrogantes que emergen si se contrastan las disposiciones normativas con la experiencia vivida, y las prácticas que se ponen en evidencia cuando todos los días los sujetos vivimos –como ciudadanos– en el marco de aquello que Bobbio llama “la cruda realidad” que se opone a los ideales de la democracia y los derechos humanos (Bobbio, 2008, p. 15).

La lucha por la ciudadanía es, por último, aquella bisagra entre los postulados de los derechos humanos y su enseñanza en la es-

cuela, con la ciudadanía cotidiana, vivida en condiciones concretas por parte de los alumnos y alumnas con los que se trabaja en cada institución.

Resulta relevante dar cuenta de las diferencias entre *ciudadanía* y *derechos humanos*, y resaltar los posibles puntos de encuentro. De este modo, podrá ser posible construir una educación en derechos humanos y ciudadanía que se ocupe tanto de promover un conocimiento efectivo sobre los derechos, como las posibilidades concretas de lucha para su real reconocimiento, exigibilidad y vigencia en el marco de la democracia.

Bibliografía

- Bobbio, N. (2008), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Connell, R. (1997), *Justicia curricular*, Barcelona, Morata.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre Educación y Formación en materia de Derechos Humanos (2011). Disponible en <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/467/07/PDF/N1146707.pdf?OpenElement>>.
- Dussel, Inés, (1996), *La escuela y la formación de la ciudadanía: reflexiones en tiempos de crisis*, Proyecto IDRC/FLACSO, Área: Educación y Sociedad, Serie Documentos en Informes de Investigación, Nº 186.
- Giroux, H. (1993), *La escuela y la lucha por la ciudadanía*, México, Siglo XXI.
- Gutmann, A. (2001), *La educación democrática. Una teoría política de la educación*, Barcelona, Paidós.
- Habermas, J. (1998), *Debate sobre liberalismo político*, Barcelona, Paidós.
- Krieger, M. (2010), *Jóvenes de escarapelas tomar*, La Plata, Observatorio de Jóvenes, Comunicación y Medios, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de La Plata.
- Martínez, M. (2006), “Formación para la ciudadanía y educación superior”, *Revista Iberoamericana de Educación*, Nº 42, OEI, pp. 85-102. Disponible en <<http://www.rieoei.org/rie42.htm>>.
- Miller, David (1997), “Ciudadanía y pluralismo”, *Revista Ágora*, año 3, Nº 7.
- Moro Gonzalez, R. (2007), “Ciudadanía de la Unión y Educación para la Ciudadanía”, *Eikasia. Revista de Filosofía*, año II, Nº 11. Disponible en <<http://www.revistadefilosofia.org>>.
- Siede, I. (2007), *La educación política. Ensayos sobre ética y ciudadanía en la escuela*, Buenos Aires, Paidós.
- Varela, C. (2009), “Formación ciudadana y vínculo pedagógico”, en Seda, J. (comp.), *Difusión de derechos y ciudadanía en la escuela*, Buenos Aires, El Guión.

(Recibido el 9 de diciembre de 2013.)
(Evaluado el 12 de enero de 2014.)

Autora

Victoria Kandel es doctora en Educación (UBA), magíster en Ciencias Sociales con orientación en Educación (FLACSO, Argentina) y licenciada en Ciencias Políticas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente en grado y posgrado. Coordinadora académica de la Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús.

Publicaciones recientes:

- , “Hay algunos que sienten que esto les parte la cabeza. Notas sobre experiencias de aprendizaje servicio en la Universidad de Buenos Aires”, *Revista Internacional de Educación por la Justicia Social*, en prensa.
 - (2013), “Los proyectos de extensión universitaria y su impacto en la Universidad de Buenos Aires”, *Revista Extensión en Red*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, Nº 4. Disponible en <<http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/extencionenred/article/view/1654>>.
 - (2012), “Educar para deliberar: una forma de construir ciudadanía”, en Seda, J. (coord.), *Difusión de derechos y ciudadanía en la escuela*, Buenos Aires, Eudeba.
-

Cómo citar este artículo

Kandel, Victoria, “Derechos humanos, ciudadanía y educación. Dilemas y desafíos”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 6, Nº 25, Berernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2014, pp. 141-150, edición digital, <<http://www.unq.edu.ar/catalogo/330-revista-de-ciencias-sociales-n-25.php>>.

Algo de filosofía y educación en derechos humanos

El triple entramado entre educación y derechos humanos

Se trata de las relaciones entre derechos humanos y educación (EDH), según una triple perspectiva que las distingue y las vincula. La comparación distiende y relaciona íntimamente el derecho a la educación con la educación en derechos humanos y, finalmente, con los derechos humanos en la práctica educativa misma (Ripa, 2006, pp. 61-70). Nuestra tesis sostiene que el *derecho a la educación* y la *educación en derechos humanos* se fundan entre sí y se cumplen, en definitiva, en la *práctica* misma de la enseñanza-aprendizaje, desde los sistemas educativos hasta en el tráfico *intra-áulico* en el que se da o no el respeto a los derechos de todas y todos.

En los tres escenarios, la relación se complejiza y es preciso mirarla con detenimiento.

En el primer cruce del tema del derecho a la educación, la complejidad sigue los derroteros del efectivo *acceso* a la educación que tengan todas las personas. El abanico se distiende geográficamente (culturas y economías que efectivizan o dificultan y hasta impiden llegar a estudiar); temporalmente (edades y posibilidades abiertas o clausuradas) e ideológicamente (tesis de la inclusión o de diversas exclusiones selectivas). También se diferencia por niveles: inicial, primario, secundario y superior.

Por fin, es distinta la disponibilidad de la educación de calidad y la que no lo es. De este modo, los distintos informes de las Naciones Unidas muestran que las mujeres de zonas empobrecidas y cuyas pieles tengan tintes diversos, desde el amarillo, bronce hasta las va-

riadas negruras, son, sin lugar a duda, las que menos pueden acceder efectivamente a una educación de calidad y a todos los niveles. Sus compañeros de etnia y de situación socioeconómica les siguen en dificultades para estudiar: otras mujeres, trabajadoras, habitantes de urbanizaciones precarias y distantes de los centros; otros trabajadores, con doble empleo y viviendas distantes sufren también barreras poderosas.

Ideológicamente recién estamos liberándonos de la tesis de que la educación no es posible para todas porque en realidad no es necesaria para todos. En la progresión en la que las leyes van incorporando más niveles al espacio de la educación que es *obligatoria* puede advertirse el crecimiento de la conciencia respecto de este derecho al saber. Esta obligatoriedad progresiva se desprende del argumento de la necesidad, siempre variable y no pocas veces fundada en teorías naturalistas. La perspectiva del derecho cierra los argumentos de necesidad y progresividad hacia el estatuto de la obligación.

El desafío para arbitrar los medios para que se pueda acceder, progresar, permanecer y graduarse es inmenso; y pese a que en las últimas décadas se ha progresado notablemente en este aspecto, los márgenes, desiertos y pantanos en los que muchas personas se encuentran todavía nos obligan a encontrar las estrategias de convocatoria y habilitación a fin de que quien quiera estudiar pueda hacerlo y hacerlo con éxito.

En efecto, las discriminaciones etarias respecto de las oportunidades gozan de buena salud en medio de los discursos enfáticos sobre derechos humanos y firmes tradiciones académicas que suelen confundir excelencia educativa con escasez de graduaciones: con un curioso y acrítico pensamiento se argumenta que toda falencia en el resultado de la educación es responsabilidad de los estudiantes, y la variable de la mejora en la capacidad pedagógica y didáctica de los docentes no suele jugar un papel siquiera modesto. De este modo, el derecho se restringe a los que llegan temprano y tienen capacidad de adaptación a los códigos establecidos.

La segunda relación es la que la educación tiene con los derechos humanos como *contenido* a enseñar, como tema específico. La cuestión es la inserción efectiva ahora en los currículos y la caracterización concreta de *lo* que se enseña de derechos humanos. También aquí podemos ver datos duros que nos permiten cuantificar cursos y programas con datos cualitativos que nos permiten discernir acerca de la ubicación real que esos contenidos tienen en los planes: cursos curriculares o extracurriculares, permanentes u ocasionales, en los espacios y según la perspectiva del derecho y la formación en leyes o pregonando la formación general, o médi-

ca, psicológica, de las ciencias naturales, filosófica, etc. El debate central suele darse en términos de la especificidad o la *transversalidad*: si deben arbitrarse cursos que tematicen central y/o exclusivamente a los derechos humanos, o si deben ser parte de muchas y hasta de todas las materias de los distintos currículos. La apuesta por la transversalidad argumenta a favor de la universalidad y multiplicación temática, que no puede ignorarse en ningún encuadre específico. Pero la realidad suele ser la de la dilución y especie de convidado menor que no llega a perfilarse con autonomía conceptual y de datos precisos.

El tercer cruce EDH es el que se da como *estilo* en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Nos preguntamos por la vigencia de los derechos en ese proceso, esto es, en las dinámicas institucionales concretas, en los vínculos grupales y personales, y en el modo como circulan el poder, el respeto y el reconocimiento. Los derechos de los individuos y de los grupos son tales según se participe realmente en el poder de decidir planes y políticas, en la toma de decisiones institucionales y, sobre todo, en el respeto a las personas, sus pareceres e intereses, sus tradiciones y deseos en el punto preciso del reconocimiento de cada persona, y así, evitar las mil formas abiertas y sutiles de discriminación y exclusión.

Sobre este último tema –los derechos humanos en la práctica educativa–, nos preguntamos por el respeto efectivo a los derechos humanos en la práctica áulica, en las instituciones escolares y en las políticas públicas para la educación. Quisiéramos ilustrar el nivel de apertura que significó la propuesta con la elección de los *ejes y subejes temáticos* que elaboramos para la convocatoria:

La EDH en la práctica educativa.

En el aula y su metodología:

- convivencia, respeto mutuo y atención a la diversidad;
- estrategias y métodos participativos en EDH (en los distintos niveles educativos);
- desarrollo del pensamiento crítico vs. formalismo discursivo;
- formación en culturas de resiliencia y empoderamiento subjetivo.

En las instituciones educativas y su gestión:

- circulación de poderes en el interior de la institución, pertenencia y gestión educativa;
- participación de la comunidad educativa en gestión y en resolución de conflictos;
- evaluación y comunicación institucional, instrumentos formales e informales de registro;

- representaciones sociales del control, la seguridad y la eficacia formativa.

En las políticas públicas educativas y el ejercicio de la ciudadanía:

- descentralización, financiamiento y control público de la educación;
- participación en la elaboración de planes, leyes y reformas educativas;
- referencia a lo público, movimientos sociales y ejercicio de la ciudadanía;
- comunicación, interacción y formación de redes y educación formal e informal.

Este tema logró un enorme crecimiento en el interés y en las realizaciones que fueron multiplicando cada vez más los trabajos y comunicaciones sobre estos contenidos, las distintas experiencias en marcha, las fortalezas y debilidades que se pueden encontrar en la educación y los derechos humanos. Los sostén la convicción de que la vigencia plena de los derechos humanos en nuestra educación supone que haya pleno acceso, que los derechos humanos sean parte del currículo formal y de los emprendimientos no formales que la incluyen, y que formen la atmósfera que se respira en las aulas, en las instituciones escolares y en la *cultura de los derechos humanos* en las relaciones sociales y en las disposiciones políticas.

En efecto, la proclamación del derecho y la inclusión de los temas concretos referidos a derechos humanos en los planes de estudio no asegura que estos derechos sean efectivamente reconocidos en las relaciones que las prácticas educativas establecen. Suelen advertirse a nivel áulico, donde hay percepción clara de los gestos y metodologías que respetan o que vulneran los derechos. Pero suelen ser más invisibles en los ámbitos de las políticas públicas y de las instituciones, en sus estructuras y funcionalidades.

De este modo, podemos preguntarnos, por ejemplo, por la participación en los procesos de evaluación y transformación de las políticas educativas y por la efectiva democratización de las decisiones en los distintos ámbitos: nacional, regional y local.

Dentro de las instituciones educativas, podemos preguntarnos nuevamente por la democracia efectiva con la que se implementan los distintos proyectos y propuestas; con la que circulan notificaciones y se producen evaluaciones; con la que se integran los miembros de la *comunidad educativa* o con la que se circula por una burocracia impersonal, etc. En los ámbitos educativos, desde la planificación política más global hasta las actividades áulicas, podemos distinguir formas de respeto a las diferencias de muchos

tipos o la imposición de una manera uniforme de plantear la verdad y la justicia. Los estilos y rutinas en las relaciones intersubjetivas y entre los grupos son parte también de esta práctica a la que nos referimos.

En este último lugar, la educación se une a la cultura: hablamos de una *cultura de derechos humanos*, cultura de la paz o fórmulas semejantes. Sin embargo, este discurso positivo puede enfrentar el derecho a la educación y la cultura. Entonces, ¿es el acceso universal a la educación un derecho o un sometimiento de las culturas particulares y minoritarias? Cuando se habla del derecho universal a ser educado, ¿se reconoce un derecho de las personas y las comunidades o se impone un esquema de progreso y humanización propio de la civilización blanca, occidental, cristiana y capitalista? Y en cuanto a los programas y currículos donde se enseñan los derechos, tenemos que preguntarnos: ¿son los derechos humanos como contenido a enseñar una ampliación cognitiva o un dominio de las tesis y teorías occidentales? Esos listados, esas formulaciones y sus avatares históricos de acuerdos, aprobaciones, firmas y ratificados ¿son materia de una historia y una definición de la condición humana o son importación de conquistas de un sector de la humanidad –el preciso sector que quedó herido por la experiencia de la Segunda Guerra Mundial y quiso organizar la comunidad planetaria de acuerdo con nuevas tesis y fórmulas que aseguren que nunca más el genocidio y el exterminio serán moneda corriente en las políticas y empresas de las naciones–? Y, al contrario, la defensa de la diversidad ¿no esconde muchas veces una verdadera ignorancia de los reales deseos, inteligencia y capacidad de decisión de las personas concretas, de las comunidades, de las que tantas veces se supone cuál es su mayor bienestar y no se les pregunta a la hora de implementar cambios y proyectos? (Ripa, 2010, pp. 85-97).

Los espacios y los cruces, que terminaron en auténticas cuestiones, nos permiten y nos obligan a pensar con seriedad y apertura lo que tantas veces aparenta ser obvio. Porque la obviedad, parece haber aprendido la filosofía, es la tumba de tantas verdades compartidas o anheladas.

El fenómeno de la preocupación actual por los derechos humanos y la insistencia en esa preocupación, pese a las dificultades e impugnaciones que tales derechos han ido sufriendo, concluyen en la tesis de que los cruces, las diferencias, las dificultades y, aun, los conflictos, son muestra de una auténtica fecundidad y riqueza que prueban que los derechos humanos no son ninguna clase de ley divina, dada e inalterable, sino preocupación e interés vivo de los humanos y de las naciones que se afligen por la paz, la dignidad y el bienestar de todos.

Los derechos humanos no son *tranquilos*: es parte de su condición general la de ser *aceptados* y hasta *proclamados*, a la vez que desconocidos o marginales.¹ Entendemos que esta tensión obedece, entre otras causas posibles, a una cierta condición de *míticos* que detentan los derechos humanos. Vistos como merecedores de aclamación y proclama –cuando no como aptos para su utilización como *arma eventual*–, no cuentan con pareja decisión de involucración efectiva en sus temas: historia, complejos, políticas, ratificaciones, contenidos, supuestos, fundamentaciones –o prohibición de fundamentarlos–, y, sobre todo, conflictos que los atraviesan.

Algunos conflictos, por decirlo de alguna manera, *objetivos*: referidos a los contenidos precisos y las posibles tensiones, en algún caso, entre lo que se declara en un tratado y en la siguiente convención, o con la manera como son expresados –el lenguaje, el aporte conceptual, etc.–.² Globalmente, como ya adelantamos, los derechos humanos han sufrido la denuncia de que expresan la manera de entender la dignidad humana propia de la filosofía europeo-norteamericana, occidental y cristiana. Su pretensión de universalidad ha sido y es cuestionada. Esto nos vincula a la conflictividad que podríamos designar como *subjetiva*: la que nace de las distintas maneras de ver y sentir sus necesidades y sus voluntades por parte de las también distintas comunidades humanas. La cuestión misma de si se trata de derechos de los *individuos* o de las comunidades está en la base del debate que los atraviesa. Aquí, las acusaciones no hablan de contenidos o conceptos, sino de juegos de *poder*: quiénes y dónde imponen los *derechos* para todos los demás; quiénes y dónde se juzga a los que se juzga, etc.³ En términos filosóficos, la navaja conceptual de las diferencias *moderno-premoderno* puede ser un obstáculo mental para la comprensión de estilos y diferencias.

Pero existen otros conflictos, referidos ahora a nuestro tema, que vinculan a los derechos humanos con la educación.

- En la perspectiva de lo que llamamos los *contenidos*, tenemos que recoger todas las cuestiones teóricas, con sus implicancias éticas, filosóficas y políticas. ¿De qué hablamos cuando hablamos de derechos humanos? ¿Solamente de enunciados positivos y regulados como forma de garantías universales? ¿O también hablamos de *valores*? ¿Nos referimos a un contenido que podrá ser enseñado en las escuelas de leyes y de derecho o a definiciones de ser y de deber ser que podrán interesar a médicos, arquitectos, ingenieros agrónomos, pedagogos, etcétera?⁴

- En cuanto al *acceso* a la educación en tanto derecho, también nos enfrentamos, como anticipamos, a un especial conflicto. Cuando niñas y niños son llevados, en número creciente, a la es-

¹ Parte de las conclusiones de nuestra investigación lo demuestran: las universidades manifiestan un profundo interés por los derechos humanos, paralelo a una situación de marginalidad y desconocimiento general sobre lo que se hace en sus propias instituciones. El entusiasmo con que se recibe la noticia de nuestra investigación se acompaña de increíbles dificultades para acceder a los espacios concretos y a los responsables ciertos de tal educación, insistimos, en las propias instituciones.

² Por ejemplo, la referencia a la *naturaleza humana* como fundamento, o a la existencia o no de *recursos* para la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales.

³ Como muestra podemos mencionar los casos de juzgios internacionales, que si bien han logrado derribar las barreras de las complicidades nacionales, no parecen llegar todavía ni remotamente a procesar a los involucrados en guerras y genocidios desde el gobierno norteamericano o de algunos países europeos. Convengamos que el proceso a Pinochet o Videla han sido logros importantes, pero no dejan de ser militares del Tercer Mundo. Los Bush, los Blair, los Aznar no parecen afectables por causas concretas, reales y posibles desde la nueva concepción del derecho internacional y mundial.

⁴ He discutido este tema en mi ponencia “¿En qué facultades debe enseñarse derechos humanos? La novedad de la

cuela pública: ¿se atiende a un derecho y se respeta así a la persona que lo detenta, o se fuerza a un estilo de ser y de progresar en el saber y en la vida que tiene por parámetro la *civilización imperante* en Occidente? La relación inversa entre la educación informal, encargada a las tradiciones culturales, y la educación formal es la que nos lleva a preguntarnos si hemos pensado con toda seriedad esta cuestión. Por otro lado, la significación rotunda en el poder de acción estratégica que otorga la capacitación en la lectoescritura, en los cálculos matemáticos y en el conocimiento de los horizontes históricos, geográficos y de las ciencias naturales no nos permiten ser livianos a la hora de responder. Hace unos años, se produjo un fuerte debate entre una comunidad menonita y el gobierno de la provincia de La Pampa, en la República Argentina. Se enfrentaron, por un lado, las prácticas tradicionales con fuerte contenido de convicciones comunitarias y, por el otro, la ley de educación nacional y su reglamentación provincial. ¿Podían los menonitas enseñar a sus hijos exclusivamente algunas partes de la Biblia, de la historia alemana e historia sagrada? ¿Podía el gobierno provincial asegurar a los futuros ciudadanos un conocimiento básico que les permitiera un desempeño razonable en el mundo en el que las opciones no fueran exclusivamente la de continuar perteneciendo a la comunidad menonita? ¿Sería nuestra respuesta la misma si se tratara de una comunidad indígena?⁵

• Por último, pensemos en la cultura de los derechos humanos y la práctica en los procesos de enseñanza-aprendizaje. ¿Hasta qué punto los derechos humanos son definición real de la manera de movernos y conducirnos? ¿En qué medida son manipulados por distintos actores, apelando a los *derechos humanos* para contestar cualquier evaluación negativa o restricción en licencias laborales, etc.? ¿Cómo opera en la capacidad de conocer el que se hable de estos temas en un estilo autoritario, patriarcal, discriminador, que niega en la praxis lo que proclama en la letra?⁶ ¿Qué significa crecer con honestidad y con seriedad teórico-práctica en una cultura de los derechos humanos? La práctica viva, con su necesaria diversificación y creatividad a la hora de resolver y decidir en cada situación concreta (Ricoeur, 1996, pp. 173-327) es la que sella el saber de los derechos humanos como cierto y este es el que permite apoderarse del derecho como *propio* –¡como derecho!–. Si el derecho nos obliga a mirar con cuidado matices y diferencias, si el contenido curricular referido a los derechos nos obliga a reparar en su extensión y validez, es la vida organizada éticamente según los derechos humanos la que cierra en verdad y en poder lo que si no puede ser una hermosa expresión de deseos y fuente de frustración.

perspectiva”, VIII Encuentro Nacional de Comités de Ética de la Salud “La salud de hoy y la vida de mañana: ¿derecho o mercancía?”, BIO&SUR, Facultad de Medicina, Universidad de Buenos Aires, 10-11 de diciembre de 2004.

⁵ La doctora Rita Segato, de la Universidad de Brasilia, tiene importantes investigaciones y desarrollos teóricos en el tema del “Pluralismo Jurídico” y en los casos en los que se impone una multiplicidad de códigos de legislación positiva, así como casos en los que las definiciones subjetivas, por ejemplo de mujeres representantes de todas las comunidades originarias de Brasil, combinan su entrenamiento en temas de derechos humanos, en especial, como derecho a la no discriminación en tanto que mujeres, con los derechos de sus comunidades y grupos étnicos, no siempre coherentes.

⁶ Este tema ha sido profundamente tratado por Enrique Dussel en lo que llama el “principio de coherencia” entre los diversos campos en los que el sujeto se desempeña (Dussel 2007 y Dussel 2009).

La novedad de los derechos humanos: un nuevo mundo es posible

A pesar de estos cuestionamientos, estamos convencidos de que el discurso de los derechos humanos aporta positivamente al crecimiento personal y comunitario en el bien y la justicia (Ripa, 2005, pp. 769-782).

En primer lugar, porque, como hecho discursivo, precisamente pone nombre, amplía la semántica de los derechos y, de ese modo, denomina con precisión lo que hasta ese momento era un sufrimiento mudo e indiscernible. Segato lo muestra, por ejemplo, en el progreso del elenco de los delitos sexuales contra las mujeres, que lentamente han ingresado a los códigos penales para condonar lo que antes solo era dolor para tantas mujeres en el mundo (Segato, 2003, pp. 131-148 y 251-261).

En segundo lugar, porque este discurso social y jurídico, pero también escolar de los derechos humanos hace retroceder dos discursos posibles: el discurso de la *beneficencia*, porque lo que se tiene por derecho no se tiene por don gratuito de ser humano o por don divino que lo regale; y el discurso de la mal llamada *meritocracia* –que debiera ser de mérito, simplemente–, porque lo que se debe por derecho humano no es preciso ganarlo ni es fruto de algún esfuerzo o logro personal o grupal. Nadie tiene que agradecer los derechos humanos y nadie tiene que ganárselos.

En tercer lugar, porque esta ampliación cultural de los derechos humanos es una forma de cumplirse la antigua meta de un *Estado de derecho*, pero con una importante diferencia. En efecto, el Estado de derecho, el derecho como un Estado para los ciudadanos tiene un marco regulatorio, de carácter negativo, que opera a modo de amenaza ante las posibles transgresiones o agresiones a los hombres y mujeres que están amparados por este estado de cosas. Pero los derechos humanos, ya en el plural de su semántica, anuncian una multiplicidad que, si bien puede significar complicaciones, constituye sin duda una especial riqueza y condición novedosa. Entendemos que los derechos humanos cumplen entre nosotros una peculiar función de *definición antropológica*. No solamente nos dicen cómo podemos actuar si nos agreden: nos dicen también quiénes somos y cómo somos. La *identidad* personal y comunitaria sufre una ampliación significativa por este discurso amplio y multiplicado. Por esa razón, nadie o pocos se interesan en estudiar *Derecho* a secas, pero todos, en principio, quieren saber de *derechos humanos*. La dignidad cierta, pero tan vulnerable, resulta así fundada y ampliada, en la medida en que resulta dicha y dicha en un relato compartido; como dijera Rorty, *conversado*.

Esta función eminentemente cultural se nutre de las tensiones y se abre hacia los cambios que, simple y rotundamente, se hacen cargo de los dolores. Los sufrimientos de varones y, sobre todo, de mujeres, de aborígenes, de pobres, de homo y transexuales, de deficientes físicos y mentales, por hacer un enunciado mínimo, son los que impiden clausurar a las culturas en cómodas definiciones de sí, de su pasado y de su futuro. La tensión se hace cargo de la incomodidad y el dolor, tantas veces hasta la muerte en sentido estricto y desaparición de personas y grupos dentro de las comunidades nacionales. La novedad de esta función antropológica cumple un papel de auténtico *empoderamiento*: los que así empiezan a hablar y a escuchar en términos de derechos humanos hacen de su condición y de la de sus semejantes una firme propuesta de dignidad, merecedora de respeto y reconocimiento.

Precisamente por lo que tiene de definición antropológica y de circulación plural y colectiva, esta perspectiva lingüística –en sentido amplio– se hace cargo tanto de lo propio como de lo común, de lo trasmítido como de lo nuevo, de lo habido y de los deseos. La perspectiva conflictiva debe ser reconocida como garante de no oclusión: tanto por la negativa de las diferencias como por la fijeza en tradiciones aberrantes. La conflictiva, por último, es garante de la movilidad continua y el perfeccionamiento constante de los instrumentos y de sus enunciados, de las novedades y de los frentes que se abren para ampliar la realidad de que los derechos humanos son derechos de todos y todas en todos los lugares y para siempre.

Enseñar derechos humanos, permitir que todos y todas *accedan* a la educación y, sobre todo, lograr que ese acceso y ese aprendizaje se hagan en el *estilo* de los derechos humanos, respetando la identidad que nos revelan, puede ayudar a lo que el profesor Dussel gusta repetir en sus cursos y textos, lo que los zapatistas llaman *un nuevo mundo posible*:⁷ “un mundo donde quepan todos los mundos”. Si la imbricación es indudable podríamos apostar, sin embargo, a que la segunda instancia, la educación *en* derechos humanos, tiene una cierta prioridad productiva sobre las otras dos. Porque aunque el acceso es *en bruto*, la posibilidad misma de educación y la práctica es la verificación real de los derechos humanos –como acabamos de decir–, es la *noticia* sobre el contenido la que va modificando de tal manera las comunicaciones, los códigos lingüísticos y, de allí, los códigos normativos. En definitiva, va modificando la conciencia personal y comunitaria de tal manera que se vuelve un proceso del que no hay vuelta atrás, hacia un extremo del arco, en relación con las políticas públicas y las exigencias sociales y, en el otro extremo del arco, en relación con los vínculos, los gestos y las palabras de la vida misma entre las personas.

⁷ Esta expresión une felizmente la tensión entre *un mundo*, el mismo y universalmente válido para todos y todas, y *todos los mundos* con sus diferencias, riquezas y tensiones, en principio, infinitas.

Finalmente...

Una última consideración referida al *estilo* de esta ampliación discursivo-cultural descripta. A partir de una sugerencia de Ricoeur⁸ (Ricoeur, 2006, pp. 63-70) creo que podemos volver a mirar “el discurso de los derechos humanos” atendiendo a la persona grammatical que lo dice (Ripa, 2013, pp. 97-114). Inicialmente fue dicho en tercera persona, esto es, como impersonal: tal es el estilo de los tratados y documentos. Si nuestra propuesta respecto a la modificación identitaria es cierta, el nuestro es el tiempo en que se dicen en primera persona: se trata de *mi* derecho, soy yo el sujeto de derecho. Pero lo que parece llamarse la *explosión de la diversidad* y la impresionante ruptura de fronteras que ha significado la ampliación exponencial de las comunicaciones y la virtualidad, quizá el nuestro sea el tiempo de comenzar a decir “los derechos” en *segunda persona*: pero no en la forma de dirigirnos al otro comunicándole quién sabe qué verdad liberadora, sino en la forma eminente de la *escucha*, del silencio respetuoso que acoje la palabra del otro dándole la posibilidad –solo la posibilidad, pero nada menos– de que cuando termine de hablar, algo haya cambiado en mí. La forma eminente de la *afectabilidad* que Ricoeur llama “hospitalidad lingüística”. Precisamente entendemos que la gran revolución ética de este segundo decenio del tercer milenio es la de una *ética de la escucha* que con la forma de la espera y el retroceso hace lugar verdadero no al *tú* del otro, sino al *yo* del otro, que es un *yo*, tan *yo* como *yo*. De allí, a la expectativa de la reciprocidad, que es la forma más alta de reconocimiento del otro como un ser tan capaz como *yo* lo *soy* (Ricoeur, 2006, pp. 191-308).

Solo así la EDH logrará enfrentar auténticamente los problemas, tensiones y dificultades concretas, y logran un diseño que nos permita afirmar que esta será reconocida en el futuro como la *era de los derechos humanos*.

Y tres sugerencias finales. Pensar y ver si sí y entonces qué significa un posible corrimiento en los discursos *menores* (locutores de noticieros, grafitos en paredes, etc.) de expresiones en términos que aluden a categorías de la *ciudadanía* a expresiones que aluden a categorías de *humanidad*.⁹ Un posible corrimiento de propuestas de *paz* a propuestas de *compartir*. El movimiento de los escenarios multitudinarios de la plaza a los escenarios multiplicados de la virtualidad de las pantallas, en especial, de las redes sociales. Realidad, ambigüedades y perspectivas podrían ser otras variables de análisis, para seguir haciendo algo de filosofía y EDH.

⁸ Se trata de la propuesta que hace en su fundamentación de la ética al establecer en el primer nivel a la libertad, pero *dicha* en primera, segunda y tercera persona.

⁹ Victoria Kandel, de la Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Nacional de La Plata, propone una elaboración en ese sentido.

Bibliografía

- Dussel, E. (2007), *Materiales para una política de la liberación*, México, Plaza y Valdés.
- (2009), *Política de la liberación*, Madrid, Trotta.
- Ricoeur, P. (1996), Sí mismo como otro, Buenos Aires, Siglo XXI.
- (2001), *Amor y justicia*, Madrid, Caparrós.
- (2006), *Caminos del reconocimiento. Tres estudios*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ripa, L. (2005), “Des droits et des pactes entre le désir et la désillusion. Une lecture de la philosophie kantienne sous la lumière de l’ética de Paul Ricoeur”, en Rohden, V., R. Terra y G. de Almeida, *Recht und Frieden in der Philosophie Kants. Akten des X Internationalen Kant-Kongresses Herausgegeben*, Berlin y Nueva York, Walter de Gruyter.
- (2006), “Derechos humanos y educación: triple entramado y sus ataduras”, en Naya, L. y P. Dávila (coords.), *El derecho a la educación en un mundo globalizado II*, Donostia y San Sebastián, Espacio Universitario EREIN, pp. 61-70.
- (2010), “Las plurales narrativas de uno mismo y el lugar del ‘a mí me pasa lo mismo que a usted’”, en Hernández, C., *Pluralismo*, Bogotá, Universidad Libre, pp. 85-97.
- (2013), “El interés por la filosofía de Ricoeur en medio de la explosión de la diversidad”, en Lértora Mendoza, C., *La agenda filosófica hoy: temas y problemas*, Buenos Aires, FEPAI, pp. 97-114.
- Segato, R. (2003), *Las estructuras elementales de la violencia*, Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes / Prometeo.

(Recibido el 9 de diciembre de 2013.)

(Evaluado el 9 de enero de 2014.)

Autora

Luisa Fernanda Ripa Alsina es profesora y licenciada en Filosofía, con formación de maestría en ética aplicada. Titular ordinaria de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) desde 1992. Investiga y publica acerca de temas de derechos humanos en su vínculo con la ética, los fenómenos religiosos y la educación. Dirige el Centro de Derechos Humanos “Emilio Mignone” (UNQ), el Programa “Derechos de Todas y Todos. Triple entramado: acceso, gestión del saber y reconocimiento” (UNQ) y el PUNQ I+D “De la conflictiva hermenéutica a la semántica del reconocimiento: marco filosófico de la práctica de los derechos humanos” (UNQ); el PICT “Ética del reconocimiento y derechos humanos en la práctica educativa”, de la AECYD.

Publicaciones recientes:

- (2012), *No renunciar a los saberes previos. Ensayo de un ensayo de filosofía de la educación*, Madrid, Editorial Académica Española.

——— (comp.) (2011), *El cuidado del otro. Prácticas sociales y voluntariado*, Buenos Aires, UNQ / Universidad de Málaga / AECID.

———, F. Lizcano y E. Salum (2009), *Democracia y Derechos Humanos: desafíos de emancipación*, México y Buenos Aires, Edición Universidad Autónoma del Estado de México / Colegio Mexiquense / Universidad Nacional de Quilmes.

Cómo citar este artículo

Ripa Alsina, Luisa Fernanda, “Algo de filosofía y educación en derechos humanos”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 6, Nº 25, Berernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2014, pp. 151-162, edición digital, <<http://www.unq.edu.ar/catalogo/330-revista-de-ciencias-sociales-n-25.php>>.

Néstor D. Manchini / Matías Penhos /
Omar A. Suárez

La educación en derechos humanos en el nivel superior

APUNTES DEL PRESENTE

Introducción

Los derechos humanos ocupan en este decenio extendido del tercer milenio un lugar de creciente simpatía, debates académicos, políticos, culturales y también de algunas muestras de inclusión de los mismos en la educación de nivel superior. En torno al concepto *derechos humanos*, existen significados muy variados que diversos y múltiples actores han intentado asignarle desde sus propias reflexiones. En las universidades, esto se observa en diferentes disciplinas, que no siempre les adjudican la misma importancia.

Los retrocesos y avances ocurridos durante las décadas de 1980 y 1990 generaron un desenfreno historicista, donde todo debía ser especialmente recordado. La experiencia de poblaciones enteras víctimas de la violencia política, del genocidio y de las catástrofes sociales, convirtió a la memoria en una herramienta insoslayable para la defensa de los derechos humanos (DDHH).

A principios de la década de 1990, se desarrolló en la Argentina un creciente interés por el *fenómeno de los derechos humanos* (Rabossi, 1993), en especial los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), dado que nuestro país es parte, entre otros, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y que, con la reforma de la Constitución de 1994 (art. 75), este es reconocido junto a otros pactos y convenciones.

Hoy, con un panorama más alentador, el Estado viene recobrando funciones sociales que estaban desarticuladas o minimizadas luego de los períodos de violaciones a los derechos humanos, producidas por las interrupciones a los gobiernos con democracia representativa en casi toda América Latina o por las políticas neoliberales que profundizaron de forma inédita la desigualdad y la pobreza. Actualmente, el Estado muestra un abanico de políticas públicas en torno a los derechos humanos que se han formulado y puesto en marcha.

En la educación de nivel superior, es observable –según datos obtenidos a través de la investigación que se lleva a cabo a través del Proyecto I+D “Educación y Derechos Humanos: hermenéutica y pedagogía” (PUNQ 1027)– que las formas en que se instauran los espacios de formación en derechos humanos en las universidades públicas muestran un paisaje desparejo, aunque alentador respecto del primer decenio para la educación en derechos humanos que había propuesto la UNESCO, donde algunas instituciones han fortalecido la implementación de propuestas de inclusión de esta temática en la formación de los estudiantes de las diversas carreras de grado y posgrado. En otras casas de altos estudios, aún prevalece una falta de articulación entre los distintos espacios de la estructura académica, lo que favorece la proliferación de conductas anómicas, pasivas, o meramente discursivas.

En pos de tomar partido por una educación que achique la distancia entre los derechos proclamados y el efectivo significado que adquirieron en la práctica, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) recuerda que

a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, en las Américas, del Protocolo de San Salvador, las normas internacionales vienen consagrando claramente el derecho a la educación en derechos humanos como parte del derecho a la educación. Tal como señala el Artículo 13 del Protocolo en sus incisos 1 y 2:

1. Toda persona tiene derecho a la educación.
2. [...] la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz [...] la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades a favor del mantenimiento de la paz.¹

¹ X Informe Interamericano de la Educación en Derechos Humanos, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, primera edición, San José de Costa Rica, 2011, p. 16.

En este marco, la educación en derechos humanos (EDH) en la universidad del presente parte de privilegiar la relación entre ambas; relación que no cuenta con muchos antecedentes histórico-culturales. Si bien debe reconocerse que el nuevo orden internacional que surgió a partir de la culminación de la Segunda Guerra Mundial puso como horizonte ético universal de los pilares de la Carta de las Naciones Unidas (la paz, la seguridad y la cooperación internacionales) a los derechos humanos, lo cierto es que las sistemáticas interrupciones al sistema democrático argentino (entre otros países de la región) anularon toda posible potenciación de ambos conceptos:

es dable indicar que en dichas épocas [las del terrorismo de Estado] fue escaso o directamente nulo el lugar para el estudio disciplinar de los contenidos de derechos humanos dentro de las esferas educativas en general, y menos aún hacia el interior de las universidades en particular (Salvioli, 2009, pp. 185-186).

La suerte que corrió esta relación entre la EDH y la universidad en el nivel regional no fue muy distinta de la realidad nacional. Desde el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (organismo de referencia obligada en este ámbito), Ana María Rodino (especialista en EDH) establece tres grandes líneas históricas que abarcan las tres últimas décadas. La primera da cuenta de los orígenes de la EDH en la década de 1980; la segunda, la de la década de 1990; y la última recorre la primera década del siglo XXI. Rodino rescata el carácter superador de esta última, pues supone un proceso integrador de las visiones política, jurídica y pedagógica, que está siendo muy fructífero para el accionar institucional en EDH, y, más importante aún, para que dicho accionar produzca una sinergia con otros desarrollos internacionales e impacte con mayor fuerza en los países de la región. Entre sus conclusiones, Ana María Rodino da cuenta de un camino que está a medio recorrer en América Latina –en estos primeros años del siglo XXI–, donde si bien se rescatan aspectos fortalecidos del proceso, aún deben afrontarse desafíos imposergables para ampliar la perspectiva de la EDH:

Que el desarrollo trae la diversificación de enfoques ya lo había experimentado la visión jurídica en la década pasada, cuando la doctrina tuvo que abordar la dialéctica igualdad/diferencia entre las personas y universalidad/particularidad de los derechos. Ahora estamos empezando a entender que estos no son solamente desafíos temáticos sino también, y en no poca medida, de métodos,

técnicas y recursos para llegar a distintas poblaciones, con sus particulares intereses y preocupaciones, así como con particulares necesidades de empoderamiento y posibilidades de incidencia para transformar su situación y su entorno (Rodino, 2009, p. 165).

Por ello, el énfasis en lo metodológico también debe comprometerse y examinarse en la educación superior.

Sobre la metodología para una educación en derechos humanos, numerosos especialistas en este campo refieren, una y otra vez, que las estrategias metodológicas no pueden aunarse e integrarse a criterios uniformes de acción. Sin embargo, en la mayoría de los casos suelen postularse principios pedagógicos fundamentados y probados que abarcan diferentes dimensiones (Rodino, 2003, p. 63):²

- *Abordaje integral e interdisciplinario:* la integridad es una respuesta a problemáticas concretas de las sociedades, ya que fenómenos todavía tan arraigados en América Latina –como la discriminación, la desigualdad y la exclusión (de género, étnica y cultural)– no son exclusivamente asuntos económicos, sociales y culturales, sino también asuntos de participación política y ciudadana, de acceso a la justicia y de educación en derechos. De aquí que la visión integral no pueda lograrse a cabalidad sin aportes interdisciplinarios.
- *Aprendizaje significativo y aplicable a la vida:* el análisis teórico-doctrinario debe ir siempre acompañado de su aplicación a la práctica, en particular a la protección efectiva de derechos vulnerados. Desde esta óptica hay que encarar el análisis de los problemas urgentes de la realidad regional –la lucha contra la pobreza, la marginación, el analfabetismo, la discriminación, la inseguridad, la corrupción, entre tantos otros–. Hay que enseñar cómo los derechos pueden ser traducidos en legislación y políticas públicas, exigidos al Estado y defendidos ante la justicia.
- *Formación holística:* intelectual (conocimientos), ética (en valores y actitudes) y operativa (competencias y destrezas para la acción). Educar en derechos humanos implica, además de la enseñanza intelectual, cultivar la formación ética y el compromiso social de los estudiantes para que los promuevan y protejan de manera activa en su futuro ejercicio profesional y en su práctica de ciudadanos.
- *Participación activa del educando:* la experiencia muestra que los estudiantes se motivan más y aprenden mejor cuando deben reflexionar sobre situaciones de la vida real en las que entran en juego los derechos humanos o sobre situaciones hipotéticas

² Cada una de las dimensiones es desarrollada por la autora. Ofrecemos una breve síntesis de aquellos aspectos que nosotros consideramos más relevantes.

que se asemejan a situaciones reales. Estimulan su aprendizaje actividades como, por ejemplo, observar de manera directa; buscar y examinar datos de su contexto; analizar la cobertura de temas por los medios de comunicación; debatir temas polémicos; resolver casos concretos; simular situaciones de resolución de conflictos; deliberar y producir documentos (informes, diagnósticos, resoluciones, dictámenes, etc.). Los trabajos en grupo potencian aún más su entusiasmo y su aprendizaje, intelectual y social.

La EDH deberá partir, entonces, del reconocimiento, defensa, respeto y promoción de estos principios y potenciar el desarrollo de las máximas capacidades de los individuos y pueblos en tanto sujetos de derechos. Estamos haciendo referencia, especialmente, a la formación de los futuros ciudadanos en “la capacidad de organizarse por la demanda de aquellos bienes que, como la educación, la justicia, la seguridad y la sustentabilidad ambiental, generan la posibilidad de una verdadera igualdad de oportunidades en pos de alcanzar una mejor calidad de vida” (Filmus, 1996).

Los progresos que se están implementando –en el marco del primer decenio de la EDH y el segundo que está concluyendo–, permiten dar cuenta de que hay interés por parte de los organismos de Estado y autoridades en la materia, a través de las planificaciones y prácticas implementadas por los distintos sectores de la educación pública. Existen intentos que aún no se traducen en la inclusión efectiva de contenidos relacionados con los derechos humanos, sino que se expresan en un anclaje social relativo, particularmente en el ejercicio de la ciudadanía que los sectores estudiantiles universitarios llevan a cabo, y en menor medida en los ciclos inferiores.

Es indispensable revalidar el conocimiento como bien social y la educación como derecho. Recuperar entonces el lugar de la educación como espacio público donde se construye consenso sobre valores de convivencia social a través de una racionalidad explícita y compartida, donde los estudiantes encuentren instrumentos para cimentar una identidad adulta, que otorgue sentido a la búsqueda de un lugar en la sociedad, y que contribuya a su transformación positiva.

Las discusiones políticas de los últimos años han reservado para la universidad un privilegiado espacio de intervención y centralidad, dado el papel que ella juega en la formación de profesionales que han de intervenir en la determinación de aspectos políticos, académicos, curriculares y metodológicos de estudios superiores de nuestro país. Más aún, si consideramos lo que sostiene Bour-

dieu cuando da cuenta del carácter socialmente reproductor que tiene “el sistema de enseñanza y el papel central que en esta reproducción juegan la cultura y el capital cultural de los alumnos” (Bourdieu, 1989).

Dado este contexto, es interesante observar el estado de la educación en derechos humanos, particularmente, en esta ocasión, respecto de lo que ocurre en el ciclo superior.

Algunos apuntes de investigación

El trabajo llevado a cabo hasta este momento revela las actividades curriculares y extracurriculares y la propuesta pedagógica que ofrecen las distintas universidades nacionales sobre aspectos inherentes a los derechos humanos. Se trata de construir un mapa del conocimiento sobre la temática y analizar los contenidos y supuestos, así como la ubicación relativa que tiene dentro del sistema educativo universitario. De este modo, podremos conocer el estado real de la enseñanza de derechos humanos en las casas de altos estudios.

Nuestro país cuenta con una formación de grado que se brinda en más de 40 universidades públicas, distribuidas en su extenso territorio. De ese universo, en este trabajo tomamos algunos casos para el análisis que comprende indicadores como: inclusión en el currículo, histórico de la ubicación de las cátedras, cursos y seminarios en el sistema educativo, proyectos de investigación y de extensión respecto de la temática, metodologías pedagógicas utilizadas, etcétera.

Uno de los instrumentos utilizados en la recolección de información fue un extenso cuestionario que, a su vez, se complementó con la realización de entrevistas personales y grupales y encuestas a estudiantes; y se relevaron datos existentes en los sitios de internet institucionales.

Del análisis de la información obtenida presentamos aquí el producto de algunas aproximaciones descriptivas sobre estudio de casos abordados. Este nos permite realizar inferencias y establecer hipótesis.

Estudio de casos

En el relevamiento realizado en las universidades nacionales de Santiago del Estero (UNSE), del Nordeste (UNNE), de Buenos Aires (UBA) y de Rosario (UNR) se recurrió en primera instancia a las principales autoridades (rector, vicerrector, secretario académico, secretarios de extensión, entre otros) y referentes (bienestar estu-

diantil, directores de centros de investigación, profesores, centros de derechos humanos, etc.). Las respuestas fueron abundantes en algunos casos y escasas en otros, dado lo cual, luego de intentar las vías enunciadas, se consolidó información a través de lo publicado en los portales oficiales en internet que poseen las universidades.

En el caso de las universidades tomadas como ejemplo para este trabajo, la obtención de datos se concretó luego de numerosos intentos. En el caso de la Universidad Nacional de Santiago del Estero (UNSE) –creada en 1973, desde el comienzo estuvo orientada a satisfacer las demandas de la comunidad que le dio origen; por ese motivo se crearon carreras que apuntan a solucionar la problemática del entorno social local, orientadas hacia la técnica y los problemas sociales y de la salud–, consta de las siguientes facultades: Agronomía y Agroindustrias; Humanidades; Ciencias Sociales y de la Salud; Ciencias Exactas y Tecnologías; Ciencias Forestales y Escuela de la Innovación Educativa.

Las vías de acceso a la información solicitada se fueron consolidando a partir de la atención brindada por la rectora de dicha casa, quien derivó en el vicerrector, y este, a su vez, en la titular de la Cátedra Libre de Derechos Humanos.

En este caso puntual hubo muy buena predisposición por parte de los entrevistados para brindarnos información clara y precisa con respecto a lo solicitado. En un ida y vuelta de correos y contactos telefónicos, se logró consolidar el envío de material importante para el relevamiento de dicha universidad.

El contenido enviado también se amplió con información obtenida a través de la página web de la universidad.

Otro caso que merece citarse es el de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE), que tiene sedes en las provincias de Chaco y Corrientes. Las facultades que allí existen son: Arquitectura y Urbanismo; Artes, Diseño y Ciencias de la Cultura; Ciencias Agrarias; Ciencias Económicas; Ciencias Exactas y Naturales y Agrimensura; Ciencias Veterinarias; Derecho y Ciencias Sociales y Políticas; Humanidades; Medicina; Ingeniería; Odontología; Instituto de Medicina Regional e Instituto de Ciencias Criminalísticas y Criminología.

Con respecto a lo relevado en la UNNE, se pudo coordinar una entrevista presencial en la provincia del Chaco con el profesor Juan Eduardo Lenscak, titular de la Cátedra Abierta de Derechos Humanos. Dicha entrevista resultó muy rica, ya que en la comunicación uno a uno se pudieron plantear preguntas más específicas con respecto a la participación de los estudiantes y miembros de la comunidad a su cátedra (no obligatoria). Vale aclarar que también existen materias específicas de la carrera de Abogacía que, por razones obvias, tienen relación directa con los derechos humanos.

En el caso de la Universidad Nacional del Nordeste, al igual que en la de Santiago del Estero, se pudo corroborar la existencia solamente de cátedras libres que son dictadas en momentos específicos del año, con un cronograma variable según la ocasión. Estas son dictadas por docentes locales o por personas que provienen de diferentes organismos e instituciones del país.

En contraposición a estos casos puntuales de universidades con escasa inclusión de los derechos humanos como parte importante de la currícula, se han relevado casos con muchísima información en relación con la temática, como es el caso puntual de la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA), donde se dictan 74 carreras de grado. Aquí aparecen innumerables cátedras, proyectos de extensión e investigación, jornadas, cátedras abiertas, institutos, observatorios, centros, etc., que tienen relación directa con los derechos humanos.

Es importante destacar que en la UBA, la presencia de diversas instancias relacionadas con los derechos humanos se dan no solamente en facultades como las de Derecho, Filosofía y Letras y Ciencias Sociales –donde sería más que obvia la presencia de dicha temática–, sino también en otras donde no se piensa una referencia directa a los derechos humanos, como por ejemplo: Ingeniería, Agronomía, Arquitectura, etcétera.

En relación, por ejemplo, con la Facultad de Ingeniería, se ha relevado información sobre su Secretaría de Extensión y Bienestar Estudiantil, donde en agosto de 2008, mediante resolución del Consejo Directivo, se resolvió la creación del Área de Defensa y Promoción de Derechos Humanos.

Otros datos importantes fueron rastreados en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, donde a partir del 2007 se puso en funcionamiento el Centro de Investigaciones en Auditoría y Responsabilidad Social. Como eje articulador del Centro, se tiene en cuenta la conceptualización de la Responsabilidad Social Empresaria o Responsabilidad Social Corporativa. Dicha responsabilidad se sitúa en relación con la comunidad y hace énfasis en los vínculos entre las elecciones individuales y las colectivas, contribuye al afianzamiento del concepto de ciudadanía y abarca cuestiones vinculadas al respeto de los derechos humanos, la preservación del medioambiente y la utilización racional de la tecnología, entre otras cuestiones.

Otro punto a destacar que surgió en el relevamiento de la UBA es que coexisten materias obligatorias y optativas que tienen relación directa con los derechos humanos. Estas están dentro de varias carreras; por ejemplo, se puede mencionar el “Seminario de Derechos Humanos”, materia optativa para las carreras de Ciencias de la Educación, Historia, Filosofía y Antropología (todas de la Facultad de Filosofía y Letras).

Algo similar ocurre en la carrera de Medicina, donde encontramos una materia optativa denominada Salud y Derechos Humanos.

En el caso puntual de la Facultad de Psicología, existe una materia obligatoria que se denomina Psicología, Ética y Derechos Humanos, donde se trata puntualmente la temática investigada.

A su vez, en la UBA hay infinidad de materias que abordan de alguna manera los derechos. Por citar alguna, en la Facultad de Agro-nomía existe la Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria, que plantea el derecho de los pueblos a definir las políticas que le permitan alcanzar alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sustentable y, por lo tanto, el derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo.

También en la UBA hay programas y proyectos de investigación que contemplan en forma directa cuestiones relacionadas con los derechos humanos. Por ejemplo, el “Programa Interdisciplinario de la Universidad de Buenos Aires sobre Marginaciones Sociales” (PIUBAMAS), que fue creado por Resolución del Consejo Superior (Nº 3134/07) en noviembre de 2007. Los componentes del Programa son: Marginaciones Sociales y Educación, Salud, Territorio, Trabajo/Producción, Violencia. Los derechos humanos juegan un papel fundamental en el caso de las políticas públicas en la producción y reproducción de las marginaciones sociales y las formas de control social de la gestión pública y privada, constituyen pilares para el tratamiento de estas problemáticas.

Citaremos otro ejemplo puntual de proyecto de investigación que se relaciona directamente con los derechos humanos en la UBA: el denominado “Calidad de la atención de la salud sexual y reproductiva para adolescentes desde la perspectiva de género y derechos humanos en servicios de salud adolescente de efectos públicos de CABA” (2010-2013). Es una investigación que propone estudiar la calidad de la atención destinada a la población adolescente en efectores públicos de salud que cuentan con servicios de adolescencia en la Ciudad de Buenos Aires.

Continuando con los ejemplos de la UBA, el proyecto de investigación “Ciencias sociales, salud mental y derechos humanos. Legislación y gestión de políticas en los procesos de transformación de los modelos asilares: el caso de provincia de Santa Fe y CABA” (2010-2012) tiene por propósito aportar al conocimiento del campo de la salud mental y los derechos humanos en la Argentina desde una perspectiva de las ciencias sociales. Se busca promover la discusión interdisciplinaria en relación con los procesos de desinstitucionalización: transformación de la institución monovalente y creación de abordajes terapéuticos asistenciales alternativos.

Con relación a la extensión, existen en la UBA también múltiples programas y proyectos que abordan la temática; por ejemplo, el Programa Integral de Acción Comunitaria en Barrios Vulnerables, que es la principal política de extensión de la Secretaría de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil de la Universidad de Buenos Aires dirigida a poblaciones en situación de vulnerabilidad del área metropolitana. La tarea es realizada unificando los recursos de la universidad, centralizando las acciones en lugares específicos y enlazando las tareas de los diversos actores, tanto dentro de la universidad –proyectos y voluntariados– como fuera. Así, coordinan con las asociaciones de la sociedad civil, comedores comunitarios y ONG, generan Centros de Extensión Universitaria.

Por destacar un proyecto de voluntariado universitario anclado en la UBA, mencionaremos el siguiente: “Convención sobre los Derechos del Niño: talleres de difusión en ámbitos educativos”, que surge con el objeto de promover la construcción de ciudadanía a través del ejercicio por parte de niños, niñas y adolescentes de su derecho a ser escuchados y a participar en sus colegios. La base del proyecto es el dictado de talleres en distintos establecimientos educativos de CABA.

Y como decíamos en párrafos anteriores, podríamos seguir mencionando en varias páginas los múltiples espacios relacionados con los derechos humanos en la UBA; pero la idea de este trabajo no es una mera enumeración, sino un análisis comparativo de algunas de las universidades relevadas en esta investigación. Por eso, para concluir este trabajo, nos pareció interesante mencionar lo que ocurre en otra universidad nacional: la de Rosario.

La Universidad Nacional de Rosario (UNR) cuenta, entre sus espacios institucionales, con una Secretaría de Derechos Humanos. En la formación de grado se observa la inclusión de contenidos vinculados a los derechos humanos, particularmente en dos facultades: la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales; la Facultad de Derecho.

En la primera de ellas, se constata en espacios curriculares como Derecho Constitucional (solamente), en la Licenciatura en Ciencias Políticas; en la carrera de Comunicación Social, la inclusión está dada en asignaturas electivas como Política y Derecho de la Comunicación (concebida como un espacio de actualización, profundización e integración de conocimientos vinculados a problemáticas de comunicación en relación con la política y la cultura).

En el caso de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, existen asignaturas cercanas a la EDH, como Derecho Constitucional. Nuevamente aparece como contenido en materias electivas (correspondiente al Área Jurídica) como Derecho Consular y Diplomático. En tanto, en la carrera de Trabajo Social, también circuns-

criptas a la opción de asignaturas electivas: Derechos Humanos; Introducción a la Perspectiva de Género.

Por su parte, en la Facultad de Derecho, la educación y los derechos humanos se encuentran incluidos en materias de las carreras de Abogacía (Derecho Civil VI; Filosofía del Derecho; Derecho Internacional Privado; Derecho Internacional Público).

Entre las ofertas de posgrado, se destaca el dictado de la Maestría en Derechos Humanos, donde se encuentran asignaturas como Historia de los Derechos Humanos; Taller de Integración: Formación en Derechos Humanos, y el seminario Problemáticas Actuales en las Investigaciones de los Derechos Humanos.

En estos años, se ha logrado una continuidad de la realización –por la Secretaría de Derechos Humanos– del Congreso Argentino Latinoamericano de Derechos Humanos, que este año tendrá su tercera edición.

De la información relevada no puede darse cuenta con fundamento solvente la propuesta pedagógica que se practica en la actividad educativa, en los espacios que incluyen contenidos relacionados con los derechos humanos.

En tal sentido, hemos insinuado que existe una mayor presencia de contenidos sobre EDH, pero en numerosas situaciones, esta no tiene aún un correlato de igual proporción en las propuestas metodológicas que se anuncian como facilitadoras de una práctica socioeducativa cuya finalidad sea reducir la inadecuación existente entre el discurso y la concreción efectiva de una EDH, tal como recomiendan los organismos internacionales de promoción y protección en la pretendida creación de una “cultura de los derechos humanos”³.

En relación con otras universidades no mencionadas en este trabajo, pero sí relevadas desde el proyecto de investigación I+D “Educación y Derechos Humanos: hermenéutica y pedagogía” (PUNQ 1027), las informaciones no siempre fueron obtenidas rápidamente, sino que la búsqueda fue diversa y más engorrosa. En este sentido, también aparece como dato relevante la escasa información que circula entre los principales funcionarios acerca de las actividades sobre derechos humanos que se llevaron y llevan a cabo en sus propias universidades. Esto demuestra que aún persiste una desarticulación entre los diversos espacios curriculares o extracurriculares que integran esas casas de altos estudios. Esto vislumbra que la promoción de los derechos humanos continúa dependiendo de una cantidad no muy numerosa de actores intra e institucionales (profesores, estudiantes, investigadores, administrativos, etc.) y extra e institucionales interesados que los promueven (esto es una generalización y no pretende desmerecer el gran número de personas que trabajan denodadamente para que esto siga creciendo y fortaleciéndose).

³ La comunidad internacional viene reclamando, aproximadamente desde 1993, la inclusión de los derechos humanos en la educación. Un reclamo que puede verificarse en la mayoría de los documentos internacionales que protegen y promueven derechos humanos. Para 2008, estos reclamos se transformaron en el pedido formal de redacción de una Declaración sobre Educación y Formación en Materia de Derechos Humanos (ONU, Resolución 6/10, Consejo de Derechos Humanos; véase Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas).

En este análisis de algunos casos, podemos ver que existen diversos espacios que ocupan en estas universidades los derechos humanos, que en la mayoría de los casos no integran el currículo de las tecnicaturas, las carreras de grado y posgrado, sino que los contenidos relacionados con ellos están en muchos casos vinculados a la preocupación e interés de algunos de los actores antes mencionados.

Podemos decir que varias universidades presentan un desarrollo incipiente en la formación en derechos humanos destinada tanto a estudiantes de las distintas carreras como a la comunidad a través de sus actividades de extensión. También es destacable en estas universidades la presencia de centros de derechos humanos que las fortalece en el desarrollo de esta temática. En menor medida, algunas incluyen contenidos sobre derechos humanos en algunas materias de sus carreras y se desarrollan actividades de extensión e investigación que son muy relevantes.

Algunas conclusiones

La memoria que en estos años realiza nuestra sociedad a propósito de atropellos a los derechos humanos vividos hasta hace pocas décadas por hombres y mujeres, y el complejo proceso de lucha por su resignificación en los tiempos democráticos que vivimos, son un marco propicio para profundizar en la vigencia y el ejercicio efectivo de los derechos humanos, que toda sociedad debe hacer valer para que no tengan apenas un efecto declamativo.

La envergadura y trascendencia de los cambios sociales ocurridos y que ocurren exigen un proceso de construcción compartida que requiere el fortalecimiento, la participación y el compromiso del conjunto de los actores de la sociedad en el desarrollo de las políticas de democratización y mejoramiento de la calidad educativa.

La formación ciudadana involucra –y debe involucrar– la totalidad de ámbitos, sujetos y prácticas educativas, pero obtiene sustento en un conjunto de conceptos proporcionados por las disciplinas sociales y humanísticas. Estos conceptos adquieren especial centralidad, por estar intrínsecamente vinculados al goce efectivo de los derechos humanos.

Es por ello que a lo largo de estos apuntes de investigación intentamos mostrar la forma en que los derechos humanos son considerados en la formación de profesionales en la educación superior de algunas universidades de nuestro país.

Del análisis realizado se desprende que, si bien algunas universidades han dado pasos importantes en el desarrollo de programas de

formación académica (grado, posgrado, extensión e investigación), permanecen los desafíos para que una educación en derechos humanos se traduzca en una política aplicada a lo largo y ancho del país.

Un aspecto destacable es el crecimiento sostenido de propuestas vinculadas a los derechos humanos en el campo de la extensión universitaria, dadas las definiciones que en los últimos años ha trazado el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) en la perspectiva de que esta se encuentre cada día más integrada con la docencia y la investigación.

Otro aspecto lo conforman las iniciativas e intereses que se observaron en torno a la educación y los derechos humanos en el contacto con las instituciones universitarias. Pero también se reconfirma el sinuoso camino que este equipo de investigación ha recorrido para la recolección de información, que arroja un panorama común: la escasa articulación que existe entre distintas áreas y facultades de una misma universidad sobre prácticas pedagógicas y los contenidos vinculados a los derechos humanos que en ellas se llevan a cabo. Esta última constatación afecta decisivamente el trabajo formativo de los futuros profesionales.

En este sentido, la universidad como formadora de ciudadanos no puede escapar de su responsabilidad de brindar el acceso y la práctica a una educación permeada por los derechos humanos, en la perspectiva de que los estudiantes asuman un rol protagónico desde su formación para actuar sobre la realidad y transformarla, dado que “el derecho humano a la educación incluye el derecho a enseñar y aprender lo concerniente a los derechos humanos” (Cullen, 2011, p. 1).

En las instituciones educativas de nivel superior es deseable, entonces, lograr mayor incidencia en la aplicación y reformulación de las políticas nacionales que hablan sobre derechos humanos para que estos se constituyan en actores verdaderamente transformadores de la realidad en la que la universidad está inserta, es interpelada y está llamada a brindar algunas respuestas.

Finalmente, este equipo de investigación seguirá encontrando apuestas pedagógicas relacionadas con los derechos humanos; apuestas que comprendan “procesos de comunicación y participación, que permitan resolver los conflictos por el diálogo y construir proyectos comunes por la toma de decisiones, la asignación de responsabilidades y el control mutuo” (Cullen, 2011, p. 4).

Bibliografía

- Bourdieu, P. (1989), *Homo Academicus*, Stanford, Stanford University Press.

- Cullen, C. (2011), "Educación y Derechos Humanos", en *3^{er} Coloquio Interamericano sobre Educación y Derechos Humanos*, Universidad Nacional de Quilmes, Quilmes.
- X Informe Interamericano de la Educación en Derechos Humanos (2011), Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), San José de Costa Rica.
- Decenio de las Naciones Unidas para la educación en la esfera de DDHH (1995-2004)*, documento Asamblea General 7/9/2000, informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los DDHH sobre la evaluación de mitad de período de los progresos hechos para alcanzar los objetivos del decenio.
- Filmus, D. (1996), *Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo*, Buenos Aires, Ed. Troquel.
- Freire, P. (1972), *La educación como práctica de la libertad*, México, Siglo XXI, p. 73.
- Góngora, R. y N. Manchini (2007), "La educación en Derechos Humanos ¿una política pública?", en *Primer Congreso Argentino-Latinoamericano de Derechos Humanos: Una mirada desde la Universidad*, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Rosario.
- Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos sobre la aplicación del plan de acción para el Decenio de las Naciones Unidas para la educación en la esfera de los derechos humanos*. Disponible en <www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/563bb75d7391bb56c12565c5003d6b3f?>.
- Manchini, N. (2009), "Comunicación para la educación en Derechos Humanos", en Liscano Fernández, F., L. Ripa Alsina y E. Salud Alvarado (coords.), *Democracia y derechos humanos. Desafíos para la emancipación*, Toluca, Universidad Autónoma de México, Universidad Nacional de Quilmes y Colegio Mexiquense.
- y Góngora, R. (2006), "La educación en Derechos Humanos en la universidad argentina: tópica de presencias y ausencias", en *El derecho a la educación en un mundo globalizado*, X Congreso de Educación Comparada, Donostia y San Sebastián, Palacio de Miramar.
- "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", en *Constitución de la Nación Argentina*, Buenos Aires, Zavalía, 2004.
- Portantiero, J. C. (1978), *Estudiantes y políticas en América Latina*, México, Siglo XXI.
- Proyecto "Ética del reconocimiento y DDHH en la práctica educativa", PUNQ 0416/07, UNQ 2007-2011 y PICT 0686 - E - 1090/11.
- Proyecto "Educación en Derechos Humanos: el caso de la Universidad Argentina", N° 827 -PUNQ-0530/4, Universidad Nacional de Quilmes, 2004-2007.
- Puiggrós, A. (1994), *Imaginación y crisis en la educación latinoamericana*, Buenos Aires, Aique Grupo Editor.
- Rabossi, E. (1993), "Los Derechos Humanos básicos y los errores de la concepción canónica", *Revista del Instituto Internacional de Derechos Humanos*, vol. 18, pp. 45-73.
- Rodino, A. M. (2003), "Visión y propuestas para la región", en *La Educa-*

- ción Superior en Derechos Humanos en América Latina y el Caribe, México, Unesco.
- (2009), *Ideas-fuerza que impulsaron el desarrollo de la educación en derechos humanos en América Latina durante las tres últimas décadas: una lectura regional*, en Magendzo, A., *Pensamiento e ideas-fuerza de la educación en derechos humanos en Iberoamérica*, Santiago de Chile, Ediciones SM / OEI-Chile / UNESCO-Chile.
- Salvioli, F. (2009), *La universidad y la educación en el siglo XXI. Los derechos humanos como pilares de la nueva Reforma Universitaria*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Tedesco, J. C. (1995), *El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*, Madrid, Anaya.
- Torres Rivas, E. (1993), “América Latina, gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis”, *Nueva Sociedad*, N° 128, Caracas.
- Travieso, J. A. (1996), *Los Derechos Humanos en la Constitución de la República Argentina. Tratados, leyes, doctrinas, jurisprudencia*, Buenos Aires, Eudeba.

(Recibido el 9 de diciembre de 2013.)
 (Evaluado el 12 de enero de 2014.)

Autores

Néstor David Manchini es licenciado y profesor en Comunicación Social, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Especializado en educación en derechos humanos. Docente de nivel medio y superior e investigador. Maestrando en Industrias Culturales en la UNQ. Coordinador del Programa de extensión universitaria “Derechos de todas y todos. Triple entramado: acceso, gestión del saber y prácticas de reconocimiento”. Director del proyecto “Comunicar-EDH”. Miembro del Centro de Derechos Humanos “Emilio Mignone” (CeDHem) de la UNQ.

Publicaciones recientes:

- . (2013), “Pensar la comunicación-educación en derechos humanos”, en V Coloquio Interamericano sobre Educación en Derechos Humanos, “América Latina: fronteras y horizontes comunes en EDH”, Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Federal de Goiás (UFG-Brasil), Goiás, Anuario do NDH/UFG, vol. 1, N° 4.
- et al. (2012), “Proceso de implementación de la TDT en Brasil. ¿Globo está?”, en Mastrini, G. y O. Carboni (comps.), *Siete debates nacionales en políticas de comunicación. Actores, convergencia y tecnología*, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- (2012), “La agenda que construyen los medios comunitarios. ¿Qué aportan en la búsqueda de un cambio social?”, en XI Congreso ALAIC 2012, Montevideo. Disponible en <<http://alaic2012.comunicacion.edu.uy/content/la-agenda-que-construyen-los-medios-comunitarios-%C2%BFqu%C3%A9-aportan-en-la-b%C3%BAqueda-de-un-cambio-so>>.

Omar Antonio Suárez es licenciado en Educación con orientación en Lengua y Literatura. Posee posgrado docente para niveles EGB, Polimodal y Superior. Operador técnico de estudios de Radiodifusión. Analista de sistemas. Programador de computación. Docente de nivel superior en varias universidades (UNQ, UAI, UCES). Investigador. Director de proyectos de extensión y voluntariado (Comunicar-EDH). Miembro del CEDHEM de la UNQ. Director académico y docente de la empresa de comunicación JF-Oral Communication. Realiza producción, coordinación, musicalización y operación en diversos programas de radio (LR9 “Radio América” y LS10 “Radio del Plata”).

Publicaciones recientes:

- (2012), “Medios de comunicación”, en Fernández, J., *La Expresión oral y persuasión*, Buenos Aires, Editorial Lumière.
- y Manchini, N. (2012), “Educación para la comunicación... Aportes para una nueva ciudadanía”, en *Actas del IV Coloquio interamericano sobre educación en derechos humanos*, Santiago de Chile.
- y Manchini, N. (2012), “Comunicación, Educación y Derechos Humanos. Nuevos desafíos en el contexto de la ley de servicios de comunicación audiovisual”, en XXIV Congreso “Investigación y extensión en comunicación: sujetos, políticas y contextos”, organizado por REDCOM (Red Nacional de Comunicación y Periodismo de la República Argentina) Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- y Manchini, N. (2013), “La Comunicación y estrategias para la educación en Derechos Humanos”, en *Actas de las XVI Jornadas de Pensamiento Filosófico “La agenda filosófica hoy: temas y problemas”*, Buenos Aires, Ediciones FEPAI.

Matías Penhos es licenciado en Sociología (UBA) con Maestría en Sociología de la Cultura (IDAES-UNSAM). Especializado en Educación en EDH por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) de Costa Rica. Es docente universitario de grado y de nivel medio. Investigador. Responsable del proyecto de extensión “Levanta la Mano” de la UNQ. Miembro del CEDHEM de la UNQ.

Publicaciones recientes:

- (2011), “Bases conceptuales para una aproximación a la noción de la discriminación”, en *Quilmes contra la discriminación, el racismo y la xenofobia. Una investigación local*, Quilmes, editado por la Unidad Ejecutora del Comcosur del Municipio de Quilmes y auspiciado por la Coalición Latinoamericana y Caribeña contra la discriminación, el racismo y la xenofobia.
 - (2011), “La educación en derechos humanos desde una aproximación lúdica: el Modelo de Naciones Unidas”, *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, vol. 22, San José de Costa Rica, Universidad Nacional de Costa Rica.
-

Cómo citar este artículo

Manchini, Néstor D., Matías Penhos y Omar A. Suárez, “La educación en derechos humanos en el nivel superior. Apuntes del presente”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 6, N° 25, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2014, pp. 163-178, edición digital, <<http://www.unq.edu.ar/catalogo/330-revista-de-ciencias-sociales-n-25.php>>.

MISCELÁNEAS



**revista de
ciencias
sociales**

segunda época



Sergio G. Eissa / Sol Gastaldi /
Iván Poczynok / Elina Zacarías Di Tullio

El ciberespacio y sus implicancias para la defensa nacional

Aproximaciones al caso argentino

Introducción

En la última década, numerosos estudios e investigaciones han caracterizado al *ciberespacio* como un dominio de naturaleza militar. En esta línea, la conveniencia de desarrollar capacidades militares de *ciberdefensa* por parte de los Estados ha pasado a ocupar cada vez más espacios en los debates sobre la defensa nacional y el diseño de las fuerzas militares.

Sin embargo, a diferencia de los tradicionales escenarios de batallas –la tierra, el mar, el aire y el espacio–, este nuevo dominio militar no es físico, sino *virtual* (Joyanes Aguilar, 2010). Esta caracterización abre un abanico de interrogantes desde el punto de vista de la defensa nacional: pensar el ciberespacio como un entorno con sus propios medios y reglas, con la particularidad de no poseer locación física específica, implicaría un cuestionamiento a la utilidad de las categorías tradicionales con las que abordamos la *guerra real*.

En relación con este punto, algunos autores entienden que la revolución informática causará cambios en cómo las sociedades pueden entrar en conflicto y en la forma en que sus fuerzas armadas libraran las guerras (Arquilla y Ronfeldt, 1993). Sin embargo, a la hora de precisar los alcances de estos ajustes y los efectos físicos que podrían derivarse de la utilización del ciberespacio con fines militares, los acuerdos se diluyen. Así, las preguntas más recurrentes entre los analistas refieren, por ejemplo, a si es posible que una guerra se desarrolle fuera de ambientes físicos, a la conveniencia de analizar el ciberespacio como un escenario militar y a la capacidad de los Estados de proteger militarmente este ámbito.

En este artículo presentaremos algunos elementos generales que atraviesan el debate actual sobre la utilización del ciberespacio con fines militares. En particular, intentaremos responder a la pregunta sobre si existe una dimensión específicamente militar del ciberespacio. La clarifi-

cación de estas cuestiones nos permitirá analizar su impacto en la defensa nacional y, posteriormente, establecer bajo qué condiciones el Estado debería desarrollar capacidades militares para desenvolverse en él. Finalmente, consideraremos la legislación nacional en materia de defensa, para evaluar el rol que el sistema de defensa nacional podría asumir en torno a esta problemática.

Globalidad e información, ¿nuevas reglas?

El carácter novedoso y contemporáneo de los fenómenos vinculados al ciberespacio constituye el principal obstáculo a la hora de dilucidar sus implicancias para la defensa nacional. En la actualidad, existen diversas formas de entender la ciberseguridad, la ciberguerra o la guerra de la información; y conceptos como *operaciones cibernéticas* y *ataques cibernéticos* se confunden constantemente. Si bien en determinadas ocasiones estas definiciones parecen complementarse, la mayoría de las veces resultan contradictorias y obligan a una revisión constante de los términos.

La ausencia de consensos a la hora de definir las operaciones cibernéticas reproduce sus efectos en el nivel político, y obstaculiza la atribución de responsabilidades y la toma de decisiones. De este modo, la falta de acuerdos conceptuales y la dispersión terminológica son elementos centrales a tener presentes para abordar el estudio de la ciberdefensa.

Si bien el núcleo del ciberespacio lo constituye la producción y transferencia de información, es un saber común que esta trasferencia y producción ocupa un lugar central en el diseño de estrategias militares desde los orígenes de la teoría militar.¹ Entonces, lo que diferencia el ciberespacio de otras formas de transferencia y producción de información es el carácter global del medio por el cual esta circula. De esta forma, la globalidad es un rasgo que distingue la transferencia de información en el ciberespacio del resto de los espacios físicos tradicionales.

En líneas generales, podemos decir que la globalidad expresa la interdependencia cada vez más estrecha entre las transformaciones de carácter local y global. El desarrollo de los sistemas de comunicación, tecnología y transporte ocupó un papel central en este proceso, lo que posibilita el distanciamiento entre el tiempo y el espacio (Giddens, 2000). Esta expansión tuvo como consecuencia directa la multiplicación de la magnitud de la información transferida de un lugar a otro. Por esta razón, algunos autores se han referido a las sociedades contemporáneas como *sociedades de la información*, y señalan que la aceleración de las comunicaciones impactó en todas las formas de interacción humana, en las reglas de vida de los hombres, en la forma en que se producen las mercancías, en los modos de ejercer el poder e, incluso, en las dinámicas de la guerra y la paz (Castells, 2006).

De este modo, la globalidad como fenómeno reviste importancia por su

¹ Cabe recordar la conocida máxima de Sun Tzu en su obra *El arte de la guerra*: “Si te conoces a ti mismo y conoces a tu enemigo, no necesitas temer al resultado de un centenar de batallas. Si te conoces a ti mismo pero no conoces a tu enemigo, por cada victoria que ganes sufrirás también una derrota. Si no te conoces ni a ti mismo ni a tu enemigo, sucumbirás en cada batalla”.

impacto en el espacio físico, ya que es allí donde se manifiesta la vida social de los hombres. En consecuencia, podemos afirmar que este nuevo ámbito de circulación de información no constituye un espacio en sí mismo, sino más bien una dimensión superpuesta, que atraviesa a los espacios físicos tradicionales. En esta misma dirección, Sheldon indica que los dominios clásicos generan efectos estratégicos en cada uno de los otros, pero el ciberpoder² genera efectos en todos los espacios de forma absoluta y simultánea (Sheldon, 2011). Si bien esta distinción es de carácter analítico, resulta de vital importancia para comprender las implicancias del ciberespacio en el ámbito de la defensa, ya que las operaciones virtuales –entendidas como operaciones de información– resultan de interés para los Estados por su capacidad de producir alteraciones o modificaciones en el mundo físico.

El ciberespacio como nuevo dominio militar

A mediados de 2010, el subsecretario de Defensa de los Estados Unidos, William Lynn, señaló que el ciberespacio “debe ser reconocido como un territorio de dominio igual que la tierra, el mar y el aire en lo relativo a la guerra” (Pellerin, Ch., 2010). En este mismo sentido, en la Cumbre de la OTAN en Lisboa en mayo de 2010, el general nor-

teamericano Keith Alexander indicó que el ciberespacio debía *militarizarse* para proteger el derecho a la privacidad de los ciudadanos estadounidenses (Joyanes Aguilar, 2010).

Parece absolutamente entendible que estos llamamientos a la militarización despierten cuestionamientos, sobre todo cuando el ciberespacio es declarado como un ámbito donde no existen límites entre lo público y lo privado. En un espacio de estas características, que atraviesa el resto de los dominios tradicionales, ¿cómo establecer los alcances de la militarización? Al respecto, Sierra Caballero advierte que lo que subyace por detrás en este tipo de lecturas es la concepción de una estrategia militar “total y permanente, sin límites y distancias territoriales [...] en la que la seguridad es consagrada en principio rector de la vida pública” (Sierra Caballero, 2003, p. 258).

En torno a estas objeciones, algunos analistas sostienen que la militarización de la red

no debe ser entendida como una ocupación de la red por fuerzas militares con el objetivo de controlar los movimientos en ella, sino como el derecho de las naciones a disponer de ciberarmamento en defensa de sus legítimos intereses. Nuestros enemigos las poseen y las usan. Una percepción mal entendida que confine la capacidad militar a los medios convencionales nos pondría en una cla-

² Joseph Nye (2010, p. 4) define al ciberpoder como “la capacidad de obtener resultados preferidos a través del uso de los recursos de información interconectados electrónicamente del dominio cibernético”, mientras que Daniel Kuehl (citado por Nye, 2010, p. 4) lo define como “la capacidad de usar el ciberespacio para crear ventajas e influenciar eventos en otros medios operacionales y a través de los instrumentos de poder” (la traducción es propia). De esta forma, el ciberpoder puede ser utilizado para obtener resultados deseados dentro del ciberespacio o para utilizar los instrumentos ciberneticos con el fin de producir resultados en otros dominios fuera de él.

ra y peligrosa situación de desventaja (Ganuza Artiles, 2010, p. 169).

Según un artículo publicado en 2011 en la revista de la OTAN, varios países están desarrollando cada vez más “capacidades de ciberdefensa”, ya que “una buena ciberdefensa puede hacer que estas amenazas sean manejables hasta el punto de que los riesgos remanentes resulten aceptables, como ocurre con las amenazas clásicas” (Theiler, 2011). En esta misma dirección, Torres Soriano advierte que alrededor de treinta países ya han creado en el ámbito de sus fuerzas armadas unidades especializadas en ciberguerra, las cuales poseen como misión “desarrollar las capacidades necesarias para combatir en una nueva dimensión del conflicto bélico donde el objetivo es penetrar en las computadoras y redes del enemigo para causar daños y alterar sus sistemas informáticos” (Torres Soriano, 2011, p. 14).

En relación con estas observaciones, debemos tener presente, como indica Ernesto López, que la perspectiva estratégica de la OTAN “se funda en una noción amplia de seguridad, en la que se destacan la complejización y la multidimensionalidad como asuntos centrales, y en un concepto de indivisibilidad de aquella” (López, 2004, p. 70). Esta dimensión ampliada de la seguridad incluye a las genéricamente denominadas *nuevas amenazas*, razón por la cual no sería aconsejable que los criterios adoptados para este desarrollo de capacidades militares se trasladen acríticamente y directamente al sistema de defensa argentino. Al respecto, cabe recordar los señalamientos de Saint-Pierre, para quien “existe cierta tendencia a transformar todas las amenazas en cuestiones

de seguridad, lo cual no hace sino generalizar el concepto de seguridad a todos los ámbitos de la vida”. Por esta razón, continúa el autor, “muchas veces se apela al vector militar para resolver problemas que podrían abordarse desde otras políticas públicas” (Saint Pierre, 2004, pp. 50-51).

Un reflejo de esta tendencia a la militarización de las cuestiones públicas se observa en el hecho de que la mayoría de los llamamientos al desarrollo de capacidades de ciberdefensa se sustentan en una *advertencia* sobre lo que podría pasar en un futuro cercano. Esto significa que no están basados en el conocimiento práctico de los efectos reales de las operaciones cibernéticas. Por esta razón, el artículo previamente citado de la Revista de la OTAN afirma que “aún no ha habido un acto de ciberterrorismo con daños físicos y efectos materiales, pero la tecnología de los ciberataques está evolucionando claramente desde una simple molestia a una amenaza seria contra la seguridad de la información e incluso contra infraestructuras nacionales esenciales” (Theiler, 2011).

En este mismo sentido, Richard Clarke analiza las operaciones de ciberguerra atribuidas a Rusia –primero en Estonia y luego en la guerra con Georgia de 2008– y señala que “[...] mostraron moderación en el uso de sus ciberarmas en los episodios de Estonia y Georgia. Probablemente los rusos están guardando sus mejores ciberarmas para cuando verdaderamente las necesiten, en un conflicto donde la OTAN o los Estados Unidos estén involucrados” (Clarke, 2010, p. 21).

Estas cuestiones ponen en duda la identificación de una dimensión específicamente militar del ciberespacio,

en tanto no es posible –al menos en la actualidad– establecer cuáles son los *alcances reales* de las operaciones cibernéticas. Por esta razón, parecería que los llamamientos a militarizar el ciberespacio son más una reacción ante la incertidumbre que el resultado de análisis estratégicos pormenorizados, sustentados empíricamente.

La militarización prematura se observa incluso en los términos utilizados en la mayor parte de la bibliografía para dar cuenta de las llamadas “operaciones cibernéticas”. Al respecto, un analista del Comité Internacional de la Cruz Roja advierte que la utilización del término “ataque” para referirse a cualquier acción cibernética que es inadecuada, ya que la amplia mayoría de las operaciones cibernéticas no se dan en el contexto de un conflicto armado o guerra (Droege, 2011). Estos factores, entre otros, contribuyen a adoptar una acepción bélica del término, lo cual colabora con la confusión general y con los llamamientos a la militarización, aun sin saber bien cuáles serían las responsabilidades de los militares al respecto.

Partiendo de lo expuesto, creemos que el análisis debe centrarse en la identificación y clarificación de las condiciones en que una operación cibernética requiere la intervención del sistema de defensa nacional y, particularmente, del instrumento militar. En este sentido, el marco normativo vigente en la Argentina presenta una ventaja comparativa en relación con los escenarios analizados previamente, y establece un freno a la posibilidad de militarizar asuntos públicos.

³ C4-IT hace referencia a los términos en inglés “Comando”, “Control”, “Comunicaciones”, “Computación” y “Tecnologías de la Información”.

En búsqueda de nuevos conceptos

En la revisión bibliográfica realizada, es común encontrar la utilización de distintas expresiones para referirse a la ciberguerra o al desarrollo de capacidades de ciberdefensa. Entre las expresiones más usadas, destacamos las de “guerra cibernética”, “guerra informática”, “guerra de la información”, “guerra comunicacional”, entre otras. Como señalamos al comienzo del trabajo, la variedad de términos utilizados revela la ausencia de consensos teóricos o acuerdos jurídicos sobre las implicancias militares del ciberespacio. De este modo, a la hora de analizar ciertos documentos desarrollados en otros países sobre la temática, debemos tener especial cuidado respecto de las definiciones y las expresiones empleadas; caso contrario, caeríamos en el error de extraer conclusiones de la comparación de fenómenos cualitativamente distintos.

Como consecuencia, las imprecisiones en la definición de los fenómenos vinculados a la ciberdefensa se trasladan también al ámbito de las definiciones operacionales. De esta forma, las funciones de ciberdefensa se asemejan a veces a las responsabilidades de inteligencia o de guerra electrónica. Al respecto, Richard Clarke sostiene que los análisis sobre el ciberespacio y la ciberguerra están influenciados por las viejas estrategias y por la doctrina de la inteligencia (Clarke, 2010). En el mismo sentido se pronuncia Enrique Stel, para quien la ciberguerra no debe confundirse “con guerra electrónica, acción psicológica, mando y control, C4-IT,³ Operaciones Especia-

les de Inteligencia o Inteligencia Electrónica” (Stel, 2003, p. 59).

Tal como hemos expuesto, la mayoría de los artículos y trabajos vinculados al ciberespacio desde el ámbito de la defensa coinciden en la centralidad otorgada a la información. Por esta razón, algunos autores se refieren de forma indistinta a las *guerras cibernéticas* y a las denominadas *guerras de la información*. Así, por ejemplo, según un artículo publicado en el año 2010 en la revista *Military Review*,

la ciberguerra puede ser entendida como una agresión promovida por un Estado y dirigida a dañar gravemente las capacidades de otro para tratar de imponerle la aceptación de un objetivo propio o, simplemente, para sustraerle información, cortar o destruir sus sistemas de comunicación, alterar sus bases de datos, es decir, lo que habitualmente hemos entendido como guerra, pero con la diferencia de que el medio empleado no sería la violencia física, sino un ataque informático que le permita obtener una ventaja sobre el enemigo para situarse en superioridad, o incluso para derrocarle (Sánchez Medero, 2010, p. 21).

Por otro lado, la Fuerza Aérea de los Estados Unidos define al ataque informático como “cualquier acción dentro del medio informático llevada a cabo para negar, explotar, corromper o destruir la información de un adversario, los sistemas de información y las operaciones de información, a la vez que se protege a las fuerzas aliadas de acciones similares”.⁴ La definición de *operaciones informáticas* elaborada por los Estados Unidos en la

Publicación Conjunta para Operaciones Informáticas 3-13 del año 1998, apunta en esta misma dirección. Allí se las define como aquellas acciones encaradas para lograr la superioridad en la información en apoyo a la estrategia militar nacional, afectando la información del adversario y los sistemas de información, a la vez que se defienden la información y los sistemas de información propios (U.S. Department of Defense, 1998).

De las definiciones expuestas, se desprende una cuestión que resulta de utilidad para precisar en qué ocasiones una operación cibernetica requiere la intervención de la jurisdicción Defensa. La caracterización de una operación como de guerra refiere a su vinculación con un enfrentamiento armado presente, donde existe un oponente claramente identificado. Con esto queremos decir que una operación de guerra cibernetica es reconocible por su vinculación con un estado de guerra. Esto impide, en consecuencia, catalogar apriorísticamente las operaciones informáticas como *operaciones de guerra*. En tanto y en cuanto estas no tengan un objetivo específicamente militar, correspondería caracterizarlas como operaciones delictivas que exceden el ámbito de la defensa nacional, y deben ser tratadas por otros organismos del Estado.

Operaciones ciberneticas que afectan la defensa nacional

Llegados a este punto, estamos en condiciones de delimitar a qué nos re-

⁴ Citado en Stein, G. (1996). La traducción es nuestra.

ferimos cuando hablamos de amenazas a la seguridad cibernética. Como recuerda Saint Pierre (2004, p. 21), el concepto de seguridad refiere a un estado de cosas estático, y “como objetivo de la actividad de la defensa, es tan general, vago y ambiguo que resulta inútil desde el punto de vista práctico”. Por esta razón, añade Bulcourf (2004, p. 129), si entendemos como una amenaza a la seguridad –en este caso ciberespacial– a cualquier operación que incide en la política estatal e internacional, “el concepto es tan amplio que pierde toda utilidad desde el punto de vista cognitivo, lo que puede conducir a analizar cualquier fenómeno que posea una arista conflictiva como una nueva amenaza”.

En relación con este punto, a continuación proponemos algunos lineamientos generales para el abordaje de las denominadas amenazas cibernéticas. En primer término, debemos tener presente que las amenazas son “percepciones de situaciones sociopolíticas de riesgo, construidas por los actores sociales de acuerdo con sus visiones, concepciones y perspectivas, condicionadas por el escenario histórico en el que actúan” (Sain, 2004, p. 217). Por esta razón, cuando hablamos de amenazas a la seguridad cibernética, nos referimos a la percepción, por parte de un actor político históricamente situado, de escenarios de riesgo que pueden alterar un *estado de cosas deseable* desde el punto de vista de la circulación de la información en el ciberespacio.

En cuanto a las operaciones cibernéticas, pueden ser definidas como acciones realizadas contra un ordenador, o mediante un ordenador o un sistema informático, utilizando para ello el flujo

de datos. El Departamento de Defensa de los Estados Unidos se refiere a ellas como “el empleo de capacidades cibernéticas donde el propósito primario es alcanzar objetivos dentro o a través del espacio. Semejantes operaciones incluyen operaciones de red de computadoras y actividades para operar y defender la red global de información” (U.S. Department of Defense, 2010). La forma más habitual o recurrente de operación cibernética es la denominada “ataque de denegación de servicio” (*Denegation of service, DOS*), que consiste en sobrecargar los recursos informáticos o computacionales del sistema de la víctima a partir del aumento del tráfico de información. Como resultado, este recurso o servicio pierde la conectividad y se hace inaccesible para sus usuarios. Para que este ataque sea rápido y efectivo, suelen utilizarse las denominadas *botnets*, robots informáticos que envían solicitudes de acceso de manera continua y automática.

Esta definición amplia de operación cibernética nos permite distinguir entre operaciones que pueden alterar un estado de cosas deseable en el ámbito de la defensa nacional, y operaciones cibernéticas que afectan a la *seguridad* en un sentido general (de carácter público o privado, colectivo o individual) y que deben ser abordadas desde los organismos y agencias estatales que hacen a la seguridad pública (Chabrow, 2009).

Ahora bien, ¿qué tipo de operaciones cibernéticas requieren la participación del sistema de defensa nacional? Para Enrique Stel (2003), son aquellas operaciones orientadas a “causar daño a los sistemas militares de un Estado”. Al respecto, Colin S. Gray sostiene que

las operaciones de ciberguerra refieren al empleo de los medios cibernéticos por las fuerzas armadas en un contexto de enfrentamiento bélico contra un actor relevante en términos de seguridad (citado por Stel, 2003). Siguiendo esta línea argumental, el autor define a las operaciones cibernéticas que afectan a la defensa nacional como aquellas operaciones realizadas por un Estado cuyo objetivo básico es “afectar la red para entorpecer o destruir la capacidad militar de otro Estado”.

En un sentido similar, aunque insuficiente desde nuestro punto de vista, Richard Clarke define a la ciberguerra como “acciones realizadas por un Estado para penetrar en las computadoras o redes de otro Estado, con el propósito de causar daño” (Clarke, 2010, p. 6). Este autor se refiere a la guerra entre Rusia y Georgia iniciada en agosto de 2008 como ejemplo de una acción de ciberguerra, donde presumiblemente Rusia acompañó sus acciones militares con ataques de denegación de servicio a los sitios web gubernamentales y medios de comunicación de Georgia. Según Clarke,

precisamente al mismo momento en que el ejército ruso se movió, también lo hicieron los ciberguerreros. Su objetivo fue impedir que los georgianos pudieran tener información sobre lo que sucedía, y para ello lanzaron ataques DOS en los sitios web gubernamentales de Georgia y en sus medios de comunicación. El acceso de Georgia a la CNN y la BBC también fue bloqueado (Clarke, 2010, p. 18).

Partiendo de estas definiciones, y ofreciendo una perspectiva analítica an-

clada en el ordenamiento argentino, caracterizamos a los ataques cibernéticos que afectan a la defensa nacional como ciberoperaciones conducidas por actores estatales en un escenario de guerra, orientadas a afectar las capacidades militares de otros Estados. Esta definición toma en consideración que una operación cibernética solo puede ser caracterizada como una operación militar a partir de su vinculación con un escenario de enfrentamiento bélico. En este sentido, la ciberguerra afecta a la defensa y a su instrumento militar dependiente, porque se refiere a la interrupción o destrucción de sistemas de información y comunicación en un contexto de guerra (Arquilla y Ronfeldt, 1993).

En rigor, consideramos que los ataques cibernéticos que afectan a la defensa nacional están orientados hacia alguno/s de los siguientes objetivos:

- quebrantar la infraestructura del enemigo, la logística y las cadenas de suministro;
- distraer, confundir e inhabilitar el sistema C4IVR del enemigo (Comando, Control, Comunicaciones, Computación, Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento);
- negar capacidades similares del enemigo;
- crear oportunidades para ataques estratégicos en las infraestructuras del enemigo.

Este conjunto de objetivos evidencia la relación de superposición que observa el ámbito del ciberespacio respecto de los espacios físicos tradicionales: los efectos de este tipo de operaciones no se restringen al mundo virtual, sino que impiden, interfirieren o anulan el fun-

cionamiento de las capacidades militares del enemigo en el espacio físico. Por esta razón, si bien las acciones de ciberguerra poseen su origen en un ámbito virtual –el de las redes de comunicación y sistemas informáticos–, sus efectos impactan sobre el mundo físico y podrían afectar el tráfico aéreo y terrestre, el control de las infraestructuras críticas, el abastecimiento energético y de agua, entre otros.⁵

Recapitulando lo dicho hasta aquí, hemos definido las ciberoperaciones como el amplio conjunto de acciones realizadas contra un ordenador, o mediante un ordenador o un sistema informático, utilizando el flujo de datos con el fin de alcanzar objetivos en o a través del ciberespacio. Dentro de este conjunto de operaciones, constituyen ataques cibernéticos que afectan a la defensa nacional aquellos orientados a afectar las capacidades militares de otros Estados. En este mismo sentido, consideramos que lo que denominamos *ciberguerra* corresponde al nivel militar porque se refiere a la interrupción o destrucción de sistemas de información y comunicación en un contexto bélico.

En suma, de estas consideraciones se desprende que las operaciones cibernéticas en sentido amplio –sean de carácter público o privado, individual o colectivo– corresponden al ámbito de la ciberseguridad, en tanto la ciberdefensa debe abocarse exclusivamente a aquellos ataques cibernéticos cuyo objetivo es afectar las capacidades militares de los Estados.

⁵ Entre las operaciones de este tipo, podemos mencionar el bombardeo producido en septiembre de 2007 por parte de la aviación israelí contra un reactor nuclear en construcción en territorio sirio, posible gracias a una acción previa de ciberguerra que cegó los sistemas antiaéreos de Siria.

La ciberseguridad en la legislación nacional

En nuestro país, la legislación en torno a la ciberseguridad está en pleno proceso de conformación. A los fines de nuestro trabajo, nos referiremos a tres normativas que delimitan el ámbito de la ciberseguridad y que constituyen el puntapié inicial sobre el cual considerar la atribución de responsabilidades al sistema de defensa nacional.

El Decreto N° 624/03 y sus modificatorios (estructura organizativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros) establecieron que la Subsecretaría de Gestión Pública (SSGP) de la Jefatura de Gabinete de Ministros es el organismo responsable del diseño, implementación y seguimiento de la política de modernización del Estado y de la definición de estrategias sobre tecnologías de la información, comunicaciones asociadas y otros sistemas electrónicos de tratamiento de información en la Administración Pública Nacional.

En esta misma dirección, el Decreto N° 1.028 de ese mismo año estableció que la Oficina Nacional de Tecnologías de Información (ONTI) –dependiente de la SSGP– es el organismo encargado de:

- proponer una estrategia de optimización, tanto en lo referente a los recursos aplicados como a nivel de prestación, de las subredes que componen la Red Nacional de Información Gubernamental, que establezca normas para el control técnico y administración;

- participar en todos los proyectos de desarrollo, innovación, implementación, compatibilización e integración de las tecnologías de la información en el ámbito del sector público, cualquiera fuese su fuente de financiamiento;
- mantener actualizada la información sobre los bienes informáticos de la Administración Nacional;
- elaborar lineamientos y normas que garanticen la homogeneidad y pertinencia de los distintos nombres de los dominios de los sitios de internet del Sector Público, a través de la intervención junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto en el otorgamiento de los mismos.

En relación con estas atribuciones, la Resolución de la Jefatura de Gabinete de Ministros N° 580/11⁶ instituyó, en el ámbito de la ONTI, el “Programa Nacional de Infraestructuras Críticas de Información y Ciberseguridad”. En su articulado se establece que este programa tiene por objetivos:

- elaborar “un marco regulatorio específico que propicie la identificación y protección de las infraestructuras estratégicas y críticas de las entidades y jurisdicciones definidas en el artículo 8 de la Ley N° 24.156 y sus modificatorios, los organismos interjurisdiccionales, y las organizaciones civiles y del sector privado”;
- fomentar “la cooperación y colaboración de los mencionados sectores

res con miras al desarrollo de estrategias y estructuras adecuadas para un accionar coordinado hacia la implementación de las pertinentes tecnologías”;

- “administrar toda la información sobre reportes de incidentes de seguridad en el Sector Público Nacional que hubieren adherido al Programa y encauzar sus posibles soluciones de forma organizada y unificada”;
- “establecer prioridades y planes estratégicos para liderar el abordaje de la ciberseguridad, y asegurar la implementación de los últimos avances en tecnología para la protección de infraestructuras críticas”.

En cumplimiento de estas responsabilidades, el Programa deberá “dictar las normas que resulten necesarias para su implementación” y “coordinar las actividades con las entidades y jurisdicciones del Sector Público Nacional”.

Esta última atribución es de gran importancia para analizar la contribución que el sistema de defensa nacional podría hacer a la estrategia de ciberseguridad de la nación en su conjunto. Al respecto, cabe destacar que, por medio del artículo 5, esta resolución invita a todas las entidades y jurisdicciones (incluyendo al Ministerio de Defensa y su dependiente instrumento militar) a adherir a este Programa. Por otro lado, en el artículo 6 se afirma que la implementación del Programa no supondrá la interceptación ni la intervención en conexiones o redes de acceso privado de acuerdo con lo “estatuido por la Ley N°

⁶ La Resolución N° 580/2011 sustituyó a la Resolución SGP N° 81/99 por la cual se había creado la Coordinación de Emergencias de Redes Teleinformáticas de la Administración Pública Nacional (ARCERT).

25.326 de Protección de Datos Personales y su Decreto Reglamentario N° 1.558 del 29 de noviembre de 2001”.

Según lo expuesto, queda establecido que la ONTI es la entidad responsable de fijar los criterios de seguridad de las redes de la administración pública nacional. Es decir que ello forma parte del ámbito de la ciberseguridad entendida en un sentido amplio, lo cual se traduce en una restricción de la participación del sistema de defensa nacional, en correspondencia con la separación entre los ámbitos de la seguridad interior y la defensa.

La distinción categórica entre las responsabilidad de la defensa y la seguridad interior no se basa únicamente en la experiencia histórica argentina, sino que tiene un fuerte respaldo consensual. Los ejes centrales de esta separación prohíben expresamente que fuerzas armadas realicen tareas de inteligencia criminal, al tiempo que suprimen las hipótesis de conflicto con los países vecinos, y apuntan hacia el efectivo gobierno civil de la política de defensa nacional. En suma, esta delimitación permite establecer también los límites de acción para el sistema de defensa nacional en lo estrictamente referido a la ciberdefensa.

La contribución del sistema de defensa nacional a la defensa del ciberespacio

Ahora bien, ¿cuál es el rol del sistema de defensa frente a la problemática del ciberespacio y la ciberdefensa en el marco de la actual legislación? Para dar respuesta a este interrogante, es imprescindible tener presentes las normas que

regulan las responsabilidades del sistema de defensa nacional y, específicamente, la participación del instrumento militar en él.

La Ley N° 23.554 de Defensa Nacional identifica las agresiones estatales de origen externo como criterio primordial para el empleo del instrumento militar. Este concepto se ve esclarecido por la definición contenida en su Decreto Reglamentario N° 727/06: “se entenderá como ‘agresión de origen externo’ el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas”.

Por su parte, el Decreto N° 1.691/06, Directiva de Organización y Funcionamiento de las fuerzas armadas, sostiene que la estructuración –tanto orgánica como funcional– de las fuerzas armadas debe realizarse a partir de la misión principal del instrumento militar, cual es la de conjurar y repeler toda agresión externa perpetrada por fuerzas armadas de otro Estado. Esta misión, por lo tanto, constituye el principal criterio ordenador de todo el diseño de fuerzas, en tanto que toda misión subsidiaria del instrumento militar no debe afectar las capacidades requeridas para el cumplimiento de aquella misión primaria y esencial.

Por otro lado, la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, reconoce otros supuestos de empleo del instrumento militar, definidos como subsidiarios por el Decreto N° 1.691/06. Estos son:

- operaciones en el marco de las Naciones Unidas;

- operaciones en apoyo de la seguridad interior, encuadradas en la Ley N° 24.059;
- operaciones en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos; y
- participación de las fuerzas armadas en la construcción de un sistema de defensa subregional.

En el caso de operaciones de apoyo de la seguridad interior, deben tenerse en cuenta varios criterios. En primer lugar, el artículo 27 de la Ley de Seguridad Interior expresa que, a requerimiento del Comité de Crisis, el Ministerio de Defensa dispondrá que

las Fuerzas Armadas apoyen las operaciones de seguridad interior mediante la afectación [...] de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones, para lo cual se contará en forma permanente con un representante del Estado Mayor Conjunto en el Centro de Planeamiento y Control de la Subsecretaría de la Seguridad Interior.

En segundo lugar, el artículo 28 establece que “todo atentado en tiempo de paz a la jurisdicción militar, independientemente de poner en forma primordial en peligro la actitud defensiva de la Nación, constituye asimismo una violación de la seguridad interior”. En este caso, es una “obligación primaria de la autoridad militar la preservación de la fuerza armada y el restablecimiento del orden dentro de la aludida jurisdicción, de conformidad con las disposiciones legales vigentes en la materia”.

El tercer supuesto a tener en cuenta surge de los artículos 31 y 32 de la

norma. El primero de ellos dispone que “las Fuerzas Armadas serán empleadas en el restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional, en aquellos casos excepcionales en que el sistema de seguridad interior [...] resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 2”. Por su parte, el artículo 32 expresa que “a los efectos del artículo anterior, el Presidente de la Nación, en uso de las atribuciones contenidas en el artículo 86, inciso 17 de la Constitución Nacional, dispondrá el empleo de elementos de combate de las Fuerzas Armadas para el restablecimiento de la normal situación de seguridad interior, previa declaración del estado de sitio”.

En los supuestos excepcionales precedentemente aludidos, el empleo de las fuerzas armadas se ajustará, además, a las siguientes normas (artículo 32):

- a) La conducción de las Fuerzas Armadas, de seguridad y policiales nacionales y provinciales queda a cargo del Presidente de la Nación, asesorado por los comités de crisis de esta ley y la Ley N° 23.554;
- b) Se designará un comandante operacional de las Fuerzas Armadas y se subordinarán al mismo todas las demás fuerzas de seguridad y policiales exclusivamente en el ámbito territorial definido por dicho comando;
- c) Tratándose la referida en el presente artículo de una forma excepcional de empleo, que será desarrollada únicamente en situaciones de extrema gravedad, la misma no incidirá en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las Fuerzas Armadas, las que

mantendrán las características derivadas de la aplicación de la Ley N° 23.554.

En este contexto, cabe señalar que el sistema de seguridad interior y el sistema de defensa nacional “atienden supuestos de hechos distintos, y se excluyen mutuamente en su aplicación” (Dapena, 2007, p. 46). Por lo tanto, la prevención y persecución del terrorismo, el narcotráfico, el crimen organizado y, por supuesto, del ciberterrorismo, no son hipótesis de empleo del instrumento militar; y en los casos de interacción con el sistema de seguridad interior, “no existen otras hipótesis que permitan la utilización del instrumento militar”, más allá de las establecidas en la Ley N° 24.059.

Por último, cabe mencionar que el Decreto 1.714/09, por el cual se aprueba la Directiva de Política de Defensa Nacional, sostiene que la República Argentina adopta

un modelo de defensa de carácter “defensivo”, de rechazo y oposición a políticas, actitudes y capacidades ofensivas de proyección de poder hacia terceros Estados, en el cual la concepción y la disposición estratégica, la política de defensa y su consecuente política militar, diseño de fuerzas y previsión de empleo y evolución del instrumento militar, se encuentra estructurada según el principio de legítima defensa ante agresiones de terceros Estados.

De esta forma, la ciberdefensa debería descansar exclusivamente en el desarrollo de capacidades defensivas en su ámbito de competencia.

En función de lo expuesto en este apartado, ¿qué podríamos inferir respecto de la actuación del instrumento

militar frente a potenciales ataques a través del ciberespacio? ¿Cómo delimitar los ámbitos de actuaciones cuando es casi imposible identificar quién es el agresor? Considerando como punto de partida la legislación y doctrina vigentes en la materia, creemos que debe adoptarse un enfoque basado en efectos. Es decir, la intervención del sistema de defensa en el ciberespacio debe estar definida no por quien produce el ataque, sino sobre la base de qué infraestructura o sistema están siendo afectados.

Consideraciones finales

A la luz del análisis realizado, creemos pertinente hacer algunas consideraciones finales en torno a las implicancias del ciberespacio en la defensa nacional.

En primer término, debemos señalar que la caracterización del ciberespacio como un *ámbito global* no debe confundirse con la inexistencia de límites geográficos y geopolíticos en el espacio físico. La globalidad del ciberespacio no puede equipararse con la ausencia de límites geográficos, debido a que estamos comparando dos planos analíticos distintos. El ciberespacio no constituye un espacio en sí mismo, sino una dimensión que atraviesa los espacios físicos. Este “equívoco interesado”, en palabras de Ernesto López, no se distingue demasiado de aquellos análisis que –interesados en aprovechar el debilitamiento de las unidades políticas individuales– declararon el fin de los Estados nacionales a mediados de la década de 1990.

En relación con este punto, se observa que detrás de la consideración del ciberespacio como una amenaza a la seguridad de los Estados subyace la su-

perposición de los ámbitos de la seguridad interior y la defensa externa. Por esta razón, creemos de vital importancia recuperar las recomendaciones de Saint Pierre en torno al abordaje de la seguridad como un “estado de cosas deseable”, definido por la percepción históricamente situada de las unidades políticas. En el caso que nos compete, las operaciones cibernéticas constituyen amenazas a la ciberseguridad en un sentido general o ampliado, lo que afecta un “estado de cosas deseable” en referencia a los sistemas informáticos de un Estado.

Sin embargo, solo una porción de estas operaciones afecta específicamente el ámbito de la defensa nacional. En este sentido, entendemos que dentro de la amplia gama de operaciones cibernéticas, únicamente son de interés para la

defensa nacional aquellas que persiguen objetivos militares, es decir, que poseen la intención de alterar e impedir el funcionamiento de las capacidades del sistema de defensa nacional. Por lo tanto, aquellas agresiones que afecten toda otra infraestructura que no pertenezca al sistema de defensa nacional son responsabilidad, en primera instancia, de otras agencias del Estado.

En este contexto, proponemos avanzar en una dirección que permita al sistema de defensa nacional, a partir de sus competencias jurisdiccionales, contribuir a la ciberseguridad en un sentido general o ampliado, que coordine su accionar con otras entidades y jurisdicciones del sector público nacional, a la vez que permita desarrollar y fortalecer las capacidades de ciberdefensa.

Bibliografía

- Arquilla, J. y D. Ronfeldt (1993), “Cyberwar is Coming!”, *Comparative Strategy*, vol. 12, N° 2, primavera, pp. 141-165.
- Balaguer Prestes, R. (s/f), “¿Ágora electrónica o Time Square? Una revisión de consideraciones sociales sobre Internet”, *Revista Textos de la Cibersociedad*, N° 1, <<http://www.cibersociedad.net>>.
- Bulcourf, P. (2004), “Continuidad, cambio y reconceptualizaciones en torno de las nuevas amenazas”, en López, E. y M. Sain (comps.), *Nuevas amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Castells, M. (2006), *La era de la información*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Clarke, R. y R. Knake (2010), *Cyberwar. The next Threat to National Security and What to Do about It*, Washington, Ed. Harper Collins.
- Dapena, N. (2007), “La diferencia entre seguridad interior y defensa nacional. Conceptos, competencias, y una propuesta facultades, límites, prohibiciones e interacciones”, *Revista de la Defensa Nacional*, N° 1, Buenos Aires, Ministerio de Defensa de la Nación.
- Ganuza Artiles, N. (2010), “La situación de la ciberseguridad en el ámbito internacional y en la OTAN”, en Joyanes Aguilar, L. et al. (comps.), *Ciberseguridad, retos y amenazas a la seguridad en el ciberespacio*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos.

- Giddens, A. (2000), *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Madrid, Taurus.
- Joyanes Aguilar, L. (2010), "Introducción. Estado del arte de la ciberseguridad", en Joyanes Aguilar, L. et al. (comps.), *Ciberseguridad, retos y amenazas a la seguridad en el ciberespacio*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Kuehl, D. (2009), "From Cyberspace to Cyberpower: Defining the Problem", en Franklin, D. et al. (eds.), *Cyberpower and National Security*, Washington, National Defense UP.
- Libicki, M. (2009), *Cyberdeterrence and Cyberwar*, RAND Corporation, <<http://www.rand.org>>.
- López, E. (2004), "Nueva problemática de seguridad y nuevas amenazas", en López, E. y M. Sain (comps.), *Nuevas amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Nye, J. (2010), "Cyber Power", en *Belfer Center for Science and International Affairs*, Harvard Kennedy School, <<http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/cyber-power.pdf>>.
- Puime Maroto, J. (2009), "El ciberespionaje y la ciberseguridad", en CEDESEN, *La violencia en el siglo XXI. Nuevas dimensiones de la guerra*, Madrid, Ministerio de Defensa Nacional.
- Sain, M. (2004), "Nuevos horizontes, nuevos problemas. Las fuerzas armadas argentinas frente a las nuevas amenazas (1990-2001)", en López, E. y M. Sain (comps.), *Nuevas amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Saint Pierre, H. (2004), "Una reconceptualización de las nuevas amenazas: de la subjetividad de la percepción a la seguridad cooperativa", en López, E. y M. Sain (comps.), *Nuevas amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Sánchez Medero, G. (2010), "Internet: una herramienta para las guerras en el siglo XXI", *Military Review: The professional Journal of the U.S. Army*, Edición Hispanoamericana, julio-agosto.
- Sheldon, J. (2011), "Deciphering Cyberpower. Strategic Purpose in Peace and War", *Strategic Studies Quarterly*, verano, <<http://www.au.af.mil/au/ssq/2011/summer/sheldon.pdf>>.
- Sierra Caballero, F. (2003), "La guerra en la era de la información: propaganda, violencia simbólica y desarrollo panóptico del sistema global de comunicación", *Revista de Ciencias Sociales y de la Comunicación*, Nº 3, Murcia.
- Stein, G. (1996), *Information Attack: Information Warfare in 2025*, Research Paper Presented to Air Force 2025, Air War College, <<http://csat.au.af.mil/2025/volume3/vol3cho3.pdf>>.
- Stel, E. (2003), *La guerra cibernetica. El ciberespacio - La Cuarta Fuerza*, Buenos Aires, Dunken.
- Theiler, O. (2011), "Nuevas amenazas: el ciberespacio", *Revista digital de la OTAN*, septiembre, <<http://www.nato.int/docu/review/2011/11-september/Cyber-Threads/ES/index.htm>>.
- Torres Soriano, M. (2011), "Los dilemas estratégicos de la ciberguerra", *Ejército*, Nº 839, Madrid, Ministerio de Defensa Nacional.
- U.S. Department of Defense (1998), *Joint Doctrine for Information Operations*, Washington, Joint Chiefs of Staff, <http://www.c4i.org/jp3_13.pdf>.
- (2010), *Joint Publication, DoD Dictionary of Military Terms*, Washington, Joint Staff, Joint Doctrine Division, J-7, <http://ra.defense.gov/documents/rtm/jp1_02.pdf>.

Fuentes periodísticas

- “Cyberwar. The threat from the Internet” (3-9 de julio de 2010), *The Economist Magazine*, vol. 396, N° 8.689.
- Droege, C. (16 de agosto de 2011), “No hay lagunas jurídicas en el ciberespacio”, <<http://www.icrc.org>>.
- Chabrow, E. (9 de noviembre de 2009), “Conventional War Strategy Doesn’t Work in Cyberspace”, *GovInfo Security*, <<http://www.govinfosecurity.com>>.
- Pellerin, Ch. (18 de octubre de 2010), “Cyberspace is the New Domain of Warfare”, Ministerio de Defensa de los Estados Unidos de América, <<http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=61310>>.

Normativa de la República Argentina

- Decreto N° 624/03.
- Decreto N° 1.028/03.
- Decreto N° 727/06. Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional.
- Decreto N° 1.691/06. Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas.
- Decreto 1.714/09. Directiva de Política de Defensa Nacional.
- Ley N° 23.554 de Defensa Nacional.
- Ley N° 24.059 de Seguridad Interior.
- Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas.
- Resolución de la Jefatura de Gabinete de Ministros N° 580/11.

(Recibido el 22 de julio de 2013.)
(Evaluado el 5 de septiembre de 2013.)

Autores

Sergio Gabriel Eissa es licenciado en Ciencias Políticas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestro en Ciencias Sociales con mención en Relaciones Internacionales (FLACSO) y candidato a doctor en Ciencias Políticas en la Universidad de San Martín (UNSAM). Profesor adjunto en la Universidad de Buenos Aires, en la Universidad Nacional de San Martín y en el Instituto Universitario de la Gendarmería Nacional. Investigador de UBACyT.

Sol Gastaldi es licenciada en Ciencias Políticas de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Magíster en Defensa Nacional (Escuela de Defensa Nacional-EDENA). Investigadora invitada en la Universidad Nacional de Quilmes.

María Elina Zacarías Di Tullio es licenciada en Ciencias Políticas de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y candidata a Magíster en Defensa Nacional (Escuela de Defensa Nacional-EDENA). Investigadora

invitada en la Universidad Nacional de Quilmes. Directora de Coordinación y Planificación Estratégica de la Policía de Seguridad Aeroportuaria.

Iván Poczynok es licenciado en Sociología de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestrando en Defensa Nacional (Escuela de Defensa Nacional-EDENA). Profesor e investigador en formación en la Universidad de Buenos Aires, e investigador invitado en la Universidad Nacional de Quilmes. Es director de Gestión del Conocimiento en la Policía de Seguridad Aeroportuaria.

Cómo citar este artículo

Eissa, Sergio Gabriel *et al.*, “El ciberespacio y sus implicancias para la defensa nacional. Aproximaciones al caso argentino”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 6, Nº 25, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2014, pp. 181-197, edición digital, <<http://www.unq.edu.ar/catalogo/330-revista-de-ciencias-sociales-n-25.php>>.



Responsabilidad, resistencias y primera persona en el recuerdo de la última dictadura

Un sentido en común de parte de las ciencias historiográficas es la contraposición entre historia y memoria: la primera sería el reducto de la profesionalidad, la segunda, el puro evocar re-memorativo sin reflexiones. La historia estaría asociada a la forma-investigación, la memoria al testimonio de sobrevivientes, contemporáneos y testigos. Una intervención que puntuó el *campo* argentino al respecto fue la posición de Beatriz Sarlo (2005) sobre el lugar de la primera persona en el recuerdo del pasado reciente, la cual, entre otras, generó respuestas tendientes a resaltar la insuficiencia de los documentos de época para su comprensión *densa* (Oberti, 2009, p. 137) o la pertenencia de aquel discurso a sus propios pactos y convenciones lecto-escriturales (Kaufman, 2006). Este debate, así como la crítica del concepto de responsabilidad (Agamben, 2000) como su defensa (Arendt, 2007), será retomado para intentar pensar nuestra tesis doctoral sobre responsabilidad colectiva y pequeñas resistencias para con

la última dictadura a través de memorias de vecinos de centros clandestinos de detención (CCD). Se intentarán retomar, por último, las reflexiones butlerianas (2009) sobre la responsabilidad en términos de *dar cuenta de sí*.

Introducción

Este trabajo intentará retomar la entrevista cualitativa a un exvecino del ex CCD Seccional 1º de Santa Rosa-La Pampa para intentar pensar lo que –retomando a Arendt y Foucault, más allá de sus diferencias internas– llamamos responsabilidades colectivas y resistencias micropolíticas para con la última dictadura. Es decir, de lo que podemos dar cuenta al respecto de lo que pasó, así como también de que lo sucedido tuvo sus matices y que entonces solo desde una teoría omnímoda del poder y pasiva de los sujetos, podría decirse que *sólamen*te somos responsables. Entonces, en el marco de estas responsabilidades,

se cuelan las pequeñas resistencias que testigos pueden –o no– haber realizado contemporáneamente: resistencias cotidianas –no prestar la canilla para la manguera, no prestarse a testificar ante alguna eventualidad aduciendo una urgencia de la que no pueden susstraerse–, casi insignificantes, aunque significativas en el contexto en el cual se encuadraban, resistencias no espectaculares –volar una comisaría o un avión–, en tanto separación entre actores y espectadores en una acción de alto impacto, aunque aquellos actores tuvieran entre sus espectadores personal de apoyo y, por ende, los segundos no fueran solamente espectadores. Sin embargo, es cierto que se establece una separación entre quienes realizan la acción y quienes la observan –inclusive si contribuyeron a su realización–, lo que no sucede cuando aun minúsculos actos de resistencia son encarnados por los resistentes en acto. Siempre en el escenario de la máxima vecindad posible con una de las dos producciones paradigmáticas de la dictadura: junto a los desaparecidos, los CCD. De esta manera, articulando Arendt y Foucault, no sería excluyente referir la responsabilidad colectiva que portamos junto con las pequeñas resistencias que en ese marco pueden haberse realizado.

El presente testimonio nos interesa por una serie de consideraciones: seguramente haya sido a partir de él, junto con el transcurso de la investigación y el trabajo en ella, que contemplamos una dimensión inicialmente obliterada en el proyecto: las resistencias. Es decir, el plan de trabajo inicial, acorde al interés generacional por el comportamiento de la *sociedad civil* durante la última dictadura (Levin, 2005, p. 14), prácticamente

partía de un *a priori* responsable colectivamente. Por este motivo, por la riqueza que consideramos que contiene el testimonio, elegimos trabajar sobre él y no retomar otros testimonios articulados teóricamente con representaciones literarias y cinematográficas.

“Que hubiera lo que se supo después no me hizo ruido nunca”

El entrevistado vivió enfrente de la comisaría-seccional-CCD “desde marzo de 1975 hasta... habrá sido junio, junio de 1978”:

Y estudiando, encima, que estaba en un ambiente crítico. Porque yo, encima, era secretario general del centro de estudiantes en la facultad. Hasta el 24 de marzo, ¿no?, después caducó todo. Pero, digamos, estaba metido, no era un estudiante independiente que le resbalaban estas cosas, estaba en la militancia, y a pesar de eso no prestamos atención a ese lugar. Por ahí nos enteramos que llevaban a compañeros a declarar y/o que los tenían detenidos dos o tres días y después los trasladaban a Rawson, a Trelew, a Ezeiza. Pero que hubiera lo que se supo después –yo estuve en las jornadas de los juicios–, no, no, no me hizo ruido nunca.

El *encima*, y su insistencia en él, alude en parte al motivo por el que consultamos la disponibilidad de este entrevistado para la entrevista: las vecindades del ex CDD Seccional 1º. Sugerido –*¿marcado?*– por la primera vecina entrevistada, contactada por capital social; la entrada en contacto con él respondió al mismo método, aunque mediado por entrevis-

tas previas: contamos con su teléfono y la indicación geográfica de que “con quien en realidad deberías hablar” es con él, “porque estudió Historia y sabe de esas cosas”. El entrevistado reunía entonces en sí dos atributos que, a consideración de la vecina, volvían inmejorable la *derivación* hacia él: también había sido vecino –aunque tres y no siete años–, y había estudiado Historia. Quizá a esas dos posiciones de sujeto aluda también el *encima*: no *solamente* era un vecino común y corriente de los que hay en todas las ciudades y pueblos, una vecina como la que recomendaría –también para *sacarse el peso muerto de encima*– entrevistarlo a él, sino que era un *vecino particular*: un vecino-estudiante de historia-militante político con un cargo considerablemente alto en el escalafón organizativo estudiantil. Sin embargo, al mismo tiempo, *el lugar* desde el que habla no es *exactamente* ese: no es un militante universitario setentista haciendo memoria de su pasado político y la represión recibida.

Una hipótesis de trabajo surgida en la investigación crítica que exponemos aquí es al respecto de lo que podría llamarse diferenciales voluntades o deseos de habla entre militantes sobrevivientes y ciudadanos comunes y corrientes. Existen temáticas sobre las cuales la tentación es relativizar mediante comillas o cursivas buena parte de lo que se escribe: ¿solo los militantes fueron *sobrevivientes*?; ¿qué había que hacer para considerar contar con una *sobrevida*?; ¿qué significa ser un *ciudadano común y corriente*?; ¿comunes y corrientes porque los otros, los represores o revolucionarios, eran excepcionales y extraordinarios? Como sea, en este trabajo es notable la diferencia de duración de las entrevistas entre

detenidos-desaparecidos y vecinos del CCD donde, entre otros parajes, aquellos estuvieron secuestrados. La diferencia puede obedecer a otros motivos, inclusive a razones que no puedan –sepan, quieran inconscientemente– verse y, por ende, asir y objetivar; pero, llevados cuatro años de trabajo de campo y más de diez entrevistas, aquella diferenciación se delinea como uno de los tonos salientes de la investigación.

El entrevistado, a diferencia de otros vecinos del ex CCD, no manifestó la mínima reticencia a la entrevista, ni requirió –por lo tanto– la menor insistencia en su realización. Inclusive accedió a ella a través de una llamada telefónica mientras se encontraba viajando en su coche particular. Quizá entre los motivos se encuentren su pasado militante así como su presente interesado en la cosa pública. Sin embargo, la duración de la entrevista –¿dependiente de la intensidad de lo vivido/contado?– tiene más que ver con las realizadas a vecinos del ex CCD que a detenidos-desaparecidos sobrevivientes de él. A esto aludíamos con la –por llamarlo de alguna manera– doble posición de sujeto entrevistado. Y quizás también a eso responda, más allá de su pasado y presente comprometido, la frase que, cuando su esposa vuelve de la calle, él –nos– dice: “yo creo que no va a llevar mucho más, se va agotando el tema”. ¿Qué es lo que se –le, los, me, nos– agota?

El entrevistado vivió enfrente del CCD durante poco más de dos años:

estos días de los más duros fue cuando aparecían estas noticias de las detenciones. Un caso que pegó mucho fue cuando detuvieron al decano, no, ya era rector porque en aquella época en la facultad,

en la Universidad de La Pampa recién nacionalizada, habían caído dirigentes de la Juventud Peronista en la dirección, recién llegados, se hicieron cargo de esto. Y el rector, Juan Carlos Domínguez, tenía 29 años. Entonces, cuando empieza el avance de la gestión Ivanisevich, la primera medida que se pone es que los rectores tienen que tener más de 30 años. Entonces, se hizo un enroque con el decano de la Facultad de Ciencias Económicas que sí tenía los 30 años. Y el rector pasó a la facultad. Y, bueno, el decano, el rector, el nuevo, digamos, Jorge Brabulat, el tipo era muy popular, muy conocido, porque había sido deportista y estaba casado con una chica de una familia de buena posición social, digamos. Con mucho reconocimiento social. Que había sido compañera en la facultad.

En dos años de convivencia con el CCD el principal caso de detención que recuerda es el del decano mayor de 30 de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de La Pampa, recientemente nacionalizada. Devenido rector de ella, contaba con visibilidad dado su pasado deportista y su relación con una integrante de una familia conocida en el pueblo/ciudad, a quien a su vez conocía por la facultad. Quizá esta doble –o triple– visibilidad tenga que ver en el recuerdo de ese caso:

Y bueno, o sea que era un matrimonio de prestigio, digamos, a nivel social. Y bueno, llegaron los milicos, un camión, y se lo llevaron a él, le vaciaron toda la biblioteca, tenían una bebida recién nacida, quedó toda tapada por papeles en la cuna. De eso me acuerdo, fue muy impactante, yo no sé si por la trascendencia de la familia, porque él

había sido el rector o porque fue muy visible. En los otros casos, de la noche a la mañana, nos enteramos que uno se había ido, que de otro no sabíamos dónde estaba, o que lo habían venido a llevar pero te llegaba la noticia esa y muy escueta porque el tema de la difusión ya había cundido casi en paranoia. Entonces todo el mundo retraído, no queriendo hablar, hablando lo mínimo posible. Hubo compañeros que pasaron lo mismo en el mismo monoblock donde estaba yo pero que no tuvieron, digamos emocionalmente, el impacto que sí tuvo lo de este muchacho.

Uno de los principales efectos consensuados de la dictadura fue la atomización social. Allí donde había reunión, separación; donde existía comunicación, aislamiento; donde había confianza, sospecha. La ya mítica frase de Walsh en el marco de ANCLA lo expresa contundentemente: “El terror se basa en la incomunicación. Rompa el aislamiento. Vuelva a sentir la satisfacción moral de un acto de libertad”. El terror –o “el Poder” o “el Sistema” bajo su forma terrorífica– ya no se basa, como hace 30 años, en la incomunicación: hoy de lo que se trata es de estar ininterrumpidamente comunicados, conectados, en línea. O, como en la también mítica sentencia de Debord: reunir lo separado pero en tanto y en cuanto separado (1967, p. 29). La *sociedad del espectáculo*, a través de televisores, celulares y nuevas tecnologías, nos reúne separadamente. De lo que se trata, como se lamentaba Benjamin hace casi un siglo, es de evitar el aburrimiento. Y la soledad. Celulares –los teléfonos– y *nuevas tecnologías* no formaban parte de la educación sentimental de los vecinos de CCD, así como tampoco de la *sociedad*

civil en general. Pero el televisor sí. El televisor aúna las tres funciones: separa –en tanto despega al televíidente de su contexto–, aísla –en tanto establece una relación *vis á vis* entre él y su espectador– pero también reúne separadamente en tanto establece un mundo común de sentido entre sus espectadores aislados. Sin embargo, el televisor tampoco realiza solo esto, como si fuera poco: la imagen televisiva, junto a la prensa, la radio, la ciudad militarizada, los CCD, los rumores, fue uno de los modos en que la última dictadura ocultó a la vez que mostró su operar represivo. *No todos* los operativos se realizaron nocturnamente: la dictadura no fue una gran noche en la que nunca salió el sol de la visibilidad. En este sentido, sería interesante volver sobre la palabra “clandestino” dentro del sintagma CCD porque, si bien está claro que lo fue en tanto no legal –ahora, ¿qué hubiera sido una *represión legal?*–, cabría problematizar su carácter de clandestino en tanto se sabe –o cree saberse, aunque *no se quiera saber*– que ahí pasa algo. Quizá su estatus de clandestino se rehabilite a partir de esa incertidumbre al respecto de lo que sucede, incertidumbre que incluso alcanza a si quiere saberse lo que pasa o no.

En el caso de la Seccional 1º de Santa Rosa-La Pampa, como en *Juan como si nada hubiera sucedido* (1987) de Echeverría, los testimonios dan cuenta de que pareciera no haber pasado nada, como afirma el entrevistado cuando sostiene que, incluso habiendo regresado lentamente a la militancia –en la cooperativa popular de electricidad local– a mediados de la década pasada, recién se enteró de lo ocurrido en la comisaría con el primer juicio de *memoria, verdad y justicia* realizado en la provincia en

2010. El entrevistado no solo aporta esto sino que, en el marco de su recuerdo del retraimiento, silencio y minimalismo comunicativo que establece el golpe en su círculo social, pronuncia una palabra muy precisa: “paranoia”. Dice el entrevistado: “te llegaba la noticia esa y muy escueta porque el tema de la difusión ya había cundido casi en paranoia”. La paranoia es una emoción que, como toda emoción, encarna en el cuerpo. Es una emoción que puntúa el modo en que los cuerpos se relacionan. Esta emoción, no siendo genética, es producida: ¿de qué modo se produce una emoción? Los medios de comunicación –televisión, prensa, radio–, el tránsito urbano –ciudad militarizada, demanda de documentos–, los rumores sociales –chismes, comentarios, el qué dirán– parecen encontrarse entre sus determinantes.

Sin embargo, respecto de la paranoia, emoción triste y despotenciadora por antonomasia –el otro es sospechoso hasta que demuestre lo contrario (si es que, venciendo la desconfianza, puede hacerlo)– parece interesante lo realizado por los medios, en este caso, durante la dictadura: el medio, como el estado de sitio –con sus obvias diferencias–, separa: ¿quién se juntaba a mediados de la década de 1970 a mirar televisión? Esta separación, en tanto ausencia de contacto con el otro, dificulta el vínculo a partir del cual construimos confianza: ¿quién confía en alguien con quien nunca se sentó a contarle sus penas? Esta desconfianza progresiva del (con el) otro, inaugurada por el estado de sitio donde está prohibido *detenerse* a conversar y (como las mercancías y la información) debe circularse, se ve compensada por el objeto secundario don-

de depositamos la confianza vacante: el televisor, determinado programa, determinado conductor: ¿confiábamos más en el amigo que nos decía que Malvinas era *una locura* o en Grondona y Neustadt que elogiaban la conducción militar? Sin embargo, la contribución mediática no se agota ahí: el medio, en tanto medio, separa y obstruye la cimentación del vínculo constructor de confianza; pero, a esta separación y mediación del otro, le agrega la dimensión contenidística: la forma mediática mediadora y *paranoiqueante* se ve reforzada por contenidos atemorizantes y sospechosos del prójimo. Es ya un lugar común señalar la complicidad –cuando no coparticipación– de los grandes medios de comunicación para con la última dictadura: la presentación como *bajas* de fusilamientos en el marco del mantenimiento del ya desaparecido fantasma subversivo como modo de justificación y legitimidad de su empresa, las publicidades que llamaban a controlar y denunciar a los enemigos del país y occidente, la profundización de una cultura de la sospecha en lugar de confianza. El llamado lazo social, lo que nos ata socialmente a *una* sociedad más allá de sus inevitables –y deseables– heterogeneidades internas, se ve resentido mediante estas prácticas de reforzamiento más que instalación de suspicacias y miedos. Quizá, para terminar este breve apartado, a eso se refiere el entrevistado cuando menciona el retraimiento y la reserva que, incluso con viejos compañeros jóvenes de militancia universitaria, disparó el golpe:

—Pero eso fue lo más impactante. Después, ya te digo, referido a lo que pasó en la Seccional era como que no nos enterábamos.

—Como si no hubiera pasado.

—Sí, sí, sí, sí. O nos enterábamos y hubo, digamos, distintas actitudes de los militantes de aquella época, en mi caso fue un retraimiento, la no participación, lo cual no te protegía de nada, pero bueno, la vida me llevó a pararme de ese lado, ¿no? Y entonces esa no participación es como que también me fue alejando de los centros de discusión, de enterarnos qué pasaba, yo estaba casado recién, tenía un hijo, mi señora embarazada y me parecía que la manera de protegerme, digamos, una cosa totalmente inexacta pero bueno, fue la actitud que tomé en aquel momento [...]

Pero yo no me acuerdo si fue testimonios de los que habían estado detenidos y salieron enseguida, o que salieron a los tres, cuatro años, uno después se empezó a enterar de algunas prácticas. Qué sé yo, había uno, que también estaba en la universidad, Otálora, que era médico, y bueno, un poco se cargaba sobre el hombro parar anímicamente a los compañeros, y les decía: muchachos, hablen, caminen por la celda, no se queden quietos, él relataba partidos de fútbol imaginarios, una forma de, qué sé yo, de protegerse, de no caer en la represión, o de no doblarse.

Responsabilidad y resistencias

En 1945, el filósofo alemán Karl Jaspers (1883-1969) escribió *¿Es Alemania culpable?* en referencia al pasado nazi, potente gramática performativa a partir de cual se han interpretado las restantes experiencias límite del siglo XX (Huyssen, 2001): no es a partir del genocidio armenio o los conflictos balcánicos de

donde extraemos coladores –interpretativos, punitivos, *consignísticos*– para entender la última dictadura argentina o la larga serie de dictaduras *desaparecedoras* latinoamericanas. En aquel trabajo, en torno al exterminio judío, los campos de concentración y cámaras de gas también para gitanos, comunistas, homosexuales e inválidos, Jaspers discrimina tres clases de culpabilidad: criminal, quienes asesinaron; política, quienes, sin haber matado *directamente*, fueron elemento necesario para la matanza u ocupaban altos cargos políticos; y moral, quienes, sin haber asesinado ni haberse desempeñado como funcionarios, fueron contemporáneos y testigos de la masacre, y pueden sentirse culpables de no haber hecho nada para impedirlo.

Entre 1964 y 1968, Arendt (1906-1975) dicta una serie de conferencias relativas a estos asuntos: “Responsabilidad personal bajo una dictadura” y “Responsabilidad colectiva”. En la primera, discutiendo la idea de culpabilidad –e inocencia, su contratara necesaria– colectiva, afirma que la culpa siempre es individual, motivo por el cual hablar de culpabilidad colectiva es un oxímoron: una contradicción de términos, un enunciado imposible. En la segunda, amén volver sobre las diferencias entre culpabilidad –individual, jurídica– y responsabilidad –no exclusivamente judicial, dable de ser propuesta colectivamente–, desarrolla este último concepto, en parte volviendo sobre el “sentimiento de culpa” (Arendt, 2007, p. 50) que jóvenes alemanes de la década de 1960 sentían por el que intuían había sido el comportamiento de sus familias –padres, abuelos, tíos– durante la masacre paradigmática del

siglo XX y quizás de la historia de la humanidad. Arendt afirma que “dos condiciones deben darse para que haya responsabilidad colectiva” (2007, p. 152): ser responsable por algo que no hice, y que el motivo de mi responsabilidad sea la pertenencia a un grupo o comunidad que ningún acto volitivo pueda disolver. Ser responsable de lo que no hicimos –se descuenta la responsabilidad por lo hecho– es el costo que pagamos por nacer en comunidad, no vivir aislados, estar rodeados de otros con los que efectivizamos la facultad política por excelencia: actuar. De esta manera, ser responsables de “los pecados de nuestros padres” (2007, p. 153), de lo que nosotros no hicimos porque nacimos con posterioridad a la fecha en la que *deberíamos* haberlo hecho para poder hacer algo, no resulta contradictoria ni antagónica de la actuación con otros, junto a otros.

Quizás una de las críticas recientes más fuertes al concepto de *responsabilidad* haya sido la de Agamben (1942). En ella, el filósofo italiano afirma que la utilización de aquella categoría es “uno de los equívocos más comunes [...] la tácita confusión de categorías éticas y de categorías jurídicas (o, peor aún, de categorías jurídicas y categorías teológicas)” (Agamben, 2000, p. 16), de lo cual la categoría de responsabilidad es un ejemplo paradigmático dada su “contaminación” (2000, p. 19) por el derecho. Retoma aquí la conocida crítica benjaminiana de la violencia (1921), la cual lo es más del derecho –su carácter mítico y desconfiado– que de la violencia instrumental. Sin embargo, reconoce, “la ética, la política y la religión solo han podido definirse por el terreno que han ido ganando a la res-

ponsabilidad jurídica, si bien no para hacer susas responsabilidades de otro género, sino para ampliar zonas de no responsabilidad. Lo cual, por supuesto, no significa impunidad” (2000, p. 19). Por otro lado, recuerda que “el verbo latino *spondeo*, del que deriva nuestro término ‘responsabilidad’, significa ‘salir garante de alguno (o de sí mismo)’ en relación con algo o frente a alguien [...] el término *sponsor* designaba al que se ponía en lugar del *reus*, y prometía proporcionar, en caso de incumplimiento, la prestación debida”. Es la falta de confianza –salir de garante de alguno o de sí mismo ante alguien–, así como la suplantación del faltante en caso de ausencia o violación de lo acordado, lo que se encuentra en el mítico origen de la categoría de responsabilidad. Por lo cual, afirma Agamben, “el gesto de asumir responsabilidad es, pues, genuinamente jurídico, no ético” (2000, pp. 19-21). Por ende, al derecho, interesado en señalar víctimas y verdugos –y restantes dicotomías jurídicas–, no le interesa pensar los acontecimientos que pena. Una pregunta que, dada la doble crítica a la idea de responsabilidad –su asociación al derecho, su etimología–, nos surgió en otro lugar fue qué categoría propone el autor para pensar el comportamiento de *la sociedad civil* durante estados de excepción.

La filósofa norteamericana también contemporánea Judith Butler (1956) propone otra aproximación a la responsabilidad, y por ende a la ética. Retoma al filósofo alemán Theodor Adorno, en sus conferencias de 1963 reunidas como *Problemas de filosofía moral*, cuando afirma que “las cuestiones morales siempre surgen cuando las normas morales de comportamiento dejan de ser obvias e indiscutidas en la vida de una comunidad” (Butler, 2009, p. 13).

Es cuando ya no sabemos qué está bien y qué está mal cuando el asunto de la moral vuelve a tener importancia. Hasta ese momento, vivimos bajo las formas de comportamiento que consideramos distintamente obvias e indiscutibles. En esta dirección, escribe Butler, “Adorno sostiene que las cuestiones morales solo surgen cuando el *ethos* colectivo ha perdido autoridad” (2009, p. 14). Sin embargo, esta desautorización de las formas de hacer colectivas autorizan el momento de libertad de preguntarnos por nuestros propios modos de proceder hasta entonces incuestionados. Y es siempre un *yo* quien realiza ambas operaciones: vivir bajo un *ethos* colectivo que lo autoriza, y preguntarse por él y por ende por sí mismo. Escribe Adorno: “será obvio para ustedes que todas las ideas de moral o comportamiento ético deben relacionarse con un ‘yo’” (2009, p. 18). Es este –apropiado– *yo* que se apropiá de las normas morales de comportamiento quien Butler piensa en términos de *dar cuenta de sí mismo*. Y este *yo* que se apropiá de la moral es quien siente la distancia entre lo universal –el deber ser– y lo particular –lo considerado justo y correcto–, y es esta distancia la que dispara el cuestionamiento moral, sostiene Adorno. Aquí la autora vincula las teorizaciones adornianas con las reflexiones nietzscheanas de *Genealogía de la moral* en donde un *yo* “se vuelve contra sí mismo” y, en esta “agresión moralmente condenatoria”, “queda inaugurada la reflexividad” (2009, p. 20): la mala conciencia. Entonces –al menos según el Nietzsche de Butler–, la reflexividad, la posibilidad de dar cuenta de los propios actos pasados, es fruto de un autocuestionamiento –que mucho tiene de violento, autodes-

tructor y minador de las certezas de la mismidad—en donde el yo vuelve sobre sí y, consciente de su conciencia por haber cometido un daño, por la interpelación del dañado y por el miedo a su castigo por el que surge la responsabilidad, siente mala conciencia por sus acciones pasadas (2009, p. 23). La pregunta que le hace Butler a Adorno es si ese yo precede las normas morales de las que debe apropiarse o si aquellas normas sociales producen los sujetos y no sujetos que podrán o no apropiarse de esa moral. Lo que nos interesa puntualmente de la autora —más allá de sus rodeos foucaultianos y hegelianos—, es el modo en que, planteado el problema de las conflictivas relaciones entre las normas productoras de las que hay que apropiarse y los yo producidos que deben apropiarse de ellas, sostiene el asunto de la responsabilidad, es decir, el dar cuenta de las propias acciones pasadas. Y la forma en que lo hace, a diferencia de Agamben, es sosteniendo la categoría de responsabilidad, ya no solo a pesar de sus vinculaciones con el derecho y su etimología, sino incluso a pesar de *algo* que la pondría tanto o más en entredicho: la opacidad no autofundante del sujeto. ¿De qué modo puedo dar cuenta de mis actos pasados y hacerme cargo de sus consecuencias si no soy transparente para mí mismo y lo que me funda no se encuentra en mí sino en el exterior que me demanda que me haga responsable de mis actos? La autora responde con una pregunta no retórica:

Si es realmente cierto que, por así decirlo, estamos divididos y carecemos de fundamento y de coherencia desde el principio mismo, ¿será imposible encontrar basamento para una noción de

responsabilidad personal o social? Para argumentar lo contrario, mostraré que una teoría de la formación del sujeto que reconoce los límites del autoconocimiento puede dar sustento a una concepción de la ética y, por cierto, de la responsabilidad (2009, pp. 33-34).

Estamos divididos porque no somos solamente uno, en razón de las distintas instituciones o tecnologías —medios de comunicación, familia, sistema educativo (en palabras de Butler, códigos morales de comportamiento)— que nos producen. También, como estableciera clásicamente San Agustín, por los conflictos internos entre deseo y voluntad. Carecemos de fundamento y coherencia porque aquello que nos constituye no emerge de un fondo biológico insondable sino que resultan una construcción social las significancias sociales que nos moldean y dan forma, y, en razón de esta arbitrariedad, podemos no ser los mismos toda la vida, en razón de los distintos sentidos que encarnamos prácticamente. Divididos, infundamentados e incoherentes, podemos hacernos cargo y dar cuenta de nuestros actos, sostiene Butler. La responsabilidad, que con Arendt vimos fatalmente no antagónica de la acción con otros, según Butler no resulta contradictoria de la escisión, ausencia de fundamento esencial y coherencia identitaria del sujeto.

La arendtiana no contradicción o antagonismo —o la complementariedad y coexistencia— entre la responsabilidad por lo no hecho y la actuación en donde hacemos es la que permite pensar las resistencias ya no solo con posterioridad a los hechos de los que *nos sentimos* responsables sino incluso en su mismo

marco. “Responsabilidad” seguramente haya sido el significante prohibido de la entrevista: no se pronunció explícitamente una sola vez. No así “resistencia”. Parece interesante que, cuando hablamos de responsabilidad, inclusive reconociendo su estatus colectivo y sus críticas, no sentimos incomodidad en apelar al singular, mientras que, cuando lo hacemos de resistencia, nos sentimos a gusto agregando la “s”, como si reconociéramos inconscientemente que la resistencia es siempre colectiva, aun cuando sea realizada solitariamente: son los *muchos* que se llevan dentro, con los que se discutió, militó y leyó, los que acompañan inclusive en el solitario acto de resistencia. Así, si –según Arendt– culpabilidad colectiva es un oxímoron, resistencia individual quizá también lo sea. Tal vez nunca se resiste solo, aun en la misma soledad.

“Pasaron 36 años, ¿no? La memoria por ahí te juega, te oculta cosas”

En 2005, Beatriz Sarlo publicó *Tiempo pasado. Cultura de la memoria y giro subjetivo. Una discusión*. Entonces, como suele decirse, fue escrito en años anteriores. Una de sus tres producciones previas es *Tiempo presente. Notas sobre el cambio de un cultura*, donde ya se encuentran algunos de los planteos que habría de retomar –quizá profundizados– en *Tiempo pasado*. Esta intervención en el campo de estudios del pasado reciente generó una serie de respuestas, de las cuales aquí solo retomaremos dos: las de Ale-

jandra Oberti y Alejandro Kaufman. La primera, entre otros motivos, por su resaltamiento de la significancia de los testimonios, más allá de su valor judicial; el segundo, por su ensayo en el que recuerda los pactos de lectura-escritura que puntuán los campos simbólicos, incluido el académico, el que no tendría por qué verse excluido de la convención. Dado que el trabajo de Sarlo, en razón misma de su difusión y los debates que generó, resulta considerablemente conocido, nos limitaremos a realizar una exposición sucinta de sus argumentos principales –fundamentalmente los del capítulo 4, “Experiencia y argumentación”–, así como también de las dos respuestas aquí retomadas.

Sarlo, en oposición a *El tren de la victoria* de Cristina Zuker, analizado en su capítulo 3, “La retórica testimonial”, comienza escribiendo que “existen otras maneras de trabajar la experiencia” (2005, p. 95); se refiere a *La bamba* de Emilio de Ipola y *Podery desaparición: los campos de concentración en la Argentina* de Pilar Calveiro, a los que toma como ejemplos excepcionales de textos que

presuponen lectores que buscan *explicaciones* que no estén solo sostenidas en la petición de verdad del testimonio¹ [que] no privilegian la primera persona del relato [y en donde] la experiencia es sometida a un control epistemológico que, por supuesto, no surge de ella sino de las *reglas del arte* que practican la historia y las ciencias sociales [...] escriben con un saber *disciplinario* tratando de atenerse a las condiciones metodológicas de ese saber (2005, pp. 95-97).

¹ En adelante, salvo explicitación, las cursivas son mías.

De *La bamba* de De Ípola, Sarlo elogia fundamentalmente que “se trata de un texto fuertemente inspirado en teorías, donde la experiencia de la cárcel es construida como objeto” (2005, p. 101), que “no se encierra en su experiencia, sino que la analiza como si fuera la experiencia de otro, colocándose en el extremo opuesto del testimonio, aunque su materia primera sea testimonial” (2005, p. 102, cursivas de la autora), y que “no toma el camino del estudio etnográfico de la inventiva de los presos; nada está más lejos de su perspectiva que una reconstrucción que ponga en el centro a los sujetos” (2005, p. 104), entre otros puntos a resaltar, ya que la lista podría continuar –“la configuración descriptiva que responde a normas disciplinares” (2005, p. 107), la consideración de que De Ípola, “libre, no se considera un expreso de la dictadura, sino un intelectual que estuvo preso [el elogio de que] el espacio de la página presenta gráficamente la jerarquía que subordina la experiencia al saber” (2005, pp. 109-110).

Sobre *Poder y desaparición: los campos de concentración en Argentina* de Pilar Calveiro, fragmento de su tesis doctoral por la Universidad Autónoma de México publicado en nuestro país en 1998, Sarlo comparte elogios: su “acallamiento” de “la primera persona para trabajar sobre testimonios ajenos, desde una distancia descriptiva e interpretativa [el hecho de que] habla como ciudadana, no como ex militante detenida y torturada. Su derecho proviene de un universal” (2005, pp. 114 y 116); y, para resumir, que “Calveiro no se presenta como testimoniente sino como una mujer en cuya vida estuvieron la desaparición y la tortura” (2005, p. 119). Así, con respecto al texto de De Ípola, coinciden elogios en el “borramiento”

(2005, p. 115) de la primera persona, en la utilización de las armas de la crítica más que el *denuncismo* subjetivo que Sarlo asocia al testimonio y, por último, en la utilización de testimonios ajenos y no, a tono con el acallamiento/borramiento de la primera persona, de la propia experiencia. De hecho, una de las frases con las que Sarlo cierra el capítulo: “Calveiro no escribe una fuente” (2005, p. 121), podría hacer las veces de contracara de la oración citada que lo abre: “existen otras maneras de trabajar la experiencia” (2005, p. 95). Entonces, “existen otras maneras de trabajar la experiencia” que no es escribir “una fuente”: ¿el testimonio/fuente sería una forma poco trabajada de lidiar con la experiencia propia, con la posición de la primera persona?

Alejandro Kaufman, en su artículo “Aduanas de la memoria. A propósito de *Tiempo pasado* de Beatriz Sarlo” (2006), vuelve sobre él. En aquel, retomando –también, como Butler– la dialéctica negativa adorniana, afirma que la pregunta al respecto de acontecimientos horrendos del pasado no es por “algo tan extravagante en este contexto como el ‘control epistemológico’ sino, retomando la célebre pregunta arendtiana, “¿cómo pudo haber ocurrido?, o aún más, ¿acaso no volvió a ocurrir?, y, además, ¿no sigue ocurriendo?” (2006, p. 150). La pregunta entonces debe ir por “la idea de que pudo haber ocurrido lo que ocurrió y no terminó de ocurrir, y podría finalmente volver a ocurrir lo que ocurrió, porque ocurrió” (2006, p. 151). La pregunta por lo acontecido, dice Kaufman, debe transitar los andariveles de las condiciones de posibilidad de aquel horror, la permanencia –metamorfoseada– o interrupción de aquellas

condiciones de posibilidad, y, en el caso de su permanencia, por la chance de su repetición no idéntica a sí misma, en tanto y en cuanto alguna vez sucedió. Esa es la pregunta que podemos hacer-nos, y que –dice– puntúa *Los rubios* de Albertina Carri, no si su representación repone “el mundo cultural y político desaparecido” (Kaufman, 2006, p. 150). ¿Por qué tendría esa obligación?

En esta dirección, lo que –en el resumen inicial– llamamos “el resaltamiento de la pertenencia de aquel discurso [el académico elogiado por Sarlo] a sus propios pactos y convenciones lecto-escriturales”, por parte de Kaufman, alude a su reflexión de que “el control epistemológico”, expresión cara a las ciencias sociohumanísticas más seguras de sí mismas, “es también una forma del sentido común” (2006, p. 153). No es que “el modo realista-romántico” de los testimonios *sentido comunes* se vea “controlado” por la ausencia de clichés del discurso sociohumanístico, sino que este porta sus propios estereotipos: “el acallamiento” de la primera persona en el relato, como barandilla de objetividad imparcial que adolece de subjetividad tendenciosa, entre ellas.

Otra de las respuestas al libro de Sarlo fue la de Alejandra Oberti (2009). En ella, Oberti sostiene que, “si lo que se busca es una aproximación a los modos en que los sujetos se constituyeron en sujetos, si se quiere desentrañar qué tipos de sujetos constituyeron determinadas prácticas [...] los textos de época no son suficientes” (2009, p. 137). Brinda como ejemplo el manual “Moral y proletarización” escrito por Julio Parra –significante de guerra de Luis Ortolani– del PRT-ERP, cuya lectura puede enseñar qué entendía una organización político-militar setentista sobre

las relaciones entre lo personal y político, lo público y lo privado, pero no “la recepción” (2009, p. 142) que aquel cuadernillo normativo tuvo entre sus destinatarios. A estos usos y desvíos nos acercaríamos por intermedio de los testimonios, tan importantes para entender densamente una época como los textos en relación con los cuales se comportaron. Por otro lado, recuerda que estos testimonios “traen siempre la marca de lo socialmente audible y decible en el momento en que son pronunciados [de manera que] quienes transmitieron y transmiten sus experiencias de aquellos años no han hablado del mismo modo [...] en los tiempos del Juicio a las Juntas Militares que más adelante en la década de 1990” (2009, p. 126). Entonces, no habría dos testimonios iguales aun cuando fueran proferidos por el mismo sujeto. Problemizando la mismidad en bastardilla, Oberti retoma los planteos ricoeurianos de *La memoria, la historia, el olvido* (2004), donde “la identidad tiene una doble dimensión, *idem* e *ipse*” (2009, p. 135), lo que permanece y lo que se modifica. No siendo tan simple como esto, como el mismo comentario de Oberti lo demuestra, quizás no sea *lugar* de extenderse sobre la permanencia existente en la dimensión *ipse*, por ejemplo en torno a la palabra empeñada ante otro. Lo que tal vez sí valga la pena seguir a pie juntillas es otro de los argumentos fuertes de Oberti: el estatuto, en relación con el pasado cercano y su vínculo o tensión con el testimonio, de las ciencias sociales y humanas. Pregunta provocativamente Oberti: “¿acaso la academia, en particular la argentina, se ha destacado por abordar temas candentes de manera crítica?” (2009, p. 133). Lo que antecede a esta pregunta, en sintonía con el comentario de Kaufman, es la reflexión de que “nada indica

que los modos de escritura propios de las ciencias sociales y las reglas de los saberes disciplinarios sean, en sí mismos, garantía de mayor criticidad” (2009, p. 133). No estaría de un lado la ciencia innovadora y reflexiva, y del otro el testimonio como “repetición mecánica de un relato ingenuo que no hace más que acumular detalles” (2009, p. 133). Un detalle acerca de la crítica sobre la ausencia de criticidad de la academia argentina respecto de temas candentes quizá sea su referencia al clásico debate sobre el testimonio de Rigoberta Menchu –*Me llamo Rigoberta Menchu* (1983)–, el papel de su entrevistadora Elizabeth Burgos Debray y, más en general, las relaciones entre la palabra de sujetos subalternos e intelectuales (2009, p. 131). La célebre pregunta al respecto de si el subalterno habla, de si—siendo subalterno—puede hablar, sobre si su habla no es ya signo de corrimiento de su *lugar* de mudo subalterno hablado, todo en oposición a la clara y precisa *toma de palabra* del intelectual, revolucionario –más allá de lo que esto hoy sea– o progresista socialdemócrata. La pregunta con la que nos gustaría cerrar este breve comentario del texto de Oberti es la siguiente:

¿Cómo no coincidir con Sarlo acerca del gran valor de los textos de Calveiro y De Ípola? ¿Cómo no coincidir con sus prevenciones para con los relatos que fundan su autoridad en el haber “estado allí” o en una primera persona que se apropia críticamente del derecho a la palabra? (2009, p. 128).

¿Cómo no coincidir? Como demuestra Oberti en acto, no coincidiendo y, menos tautológicamente, considerando que –como escribió Kaufman– “no es malo someter a análisis crítico los

textos testimoniales” (2006, p. 155), pero quizá ese análisis crítico deba empezar por casa, por esa relación que establecemos en el texto con las voces desgrabadas, traducidas y violentadas en esa textualidad, en suma, con la *materia prima*. No materia prima con la que dialogamos o, al menos, tenemos una relación. *Materia prima* porque, sin reproducir la colonial relación informante clave-analista de claves informadas, son los textos y testimonios a partir de los cuales pensamos, o al menos intentamos. *No materia prima* porque no son *solamente* –ni por soledad adialógica ni por indigencia contenidística– materias primas, *yuyos* de información de los que nosotros, los analistas, extraemos el valor agregado de la interpretación. Porque, como escribió Oberti retomando a Pittaluga (2004), “en lo que se transmite al narrar lo vivido hay siempre una interpretación [...] lo que se llama transmisión de la experiencia y se adjudica solo a quienes estuvieron *presentes* es una elaboración retrospectiva de la misma presencialidad” (2009, p. 130).

Palabras finales

A veces, en estos últimos cuatro años de trabajo de campo, nos da la sensación de que en la entrevista se juega –se muestra y esconde– una suerte de misterio. Visto desde uno, el misterio del otro, el entrevistado: el motivo por el cual se lo entrevista, lo que tiene –potencialmente– para decir y cuánto de esa potencia de decibilidad se efectivizará actualmente en el testimonio. Visto desde otro lado, quizás el del entrevistador, el misterio sobre el motivo de la

entrevista, por qué es él uno de *los elegidos* y, en caso de sospechar de las justificaciones dadas en el primer encuentro de consulta de disponibilidad, cuáles serán *los verdaderos* motivos del entrevistador. Esta es una dimensión ética, no menor, presente en toda entrevista. Entonces, los dos tendrían un misterio, algo para esconder: el entrevistado, lo que podría pero no quiere o puede decir; el entrevistador, los sinceros motivos por los cuales pregunta. Por supuesto, esto sucede en el tipo de entrevista en donde, para empezar, el entrevistado considera que no posee nada que testimoniar, cuando cree que su historia no es *digna* de testamento. Esto no sucede en los casos exactamente contrarios, allí donde el sobreviviente de una experiencia límite siente la obligación –más allá de su deseo– de hacerlo, o en las circunstancias en donde, por fuera de un “deber de memoria”, quien testimonia *sabe* que tiene una historia para contar. Es decir que hay personas ansiosas por escucharlo. Esto no sucede en el otro caso, dentro del cual incluiríamos a los vecinos de CCD de la última dictadura. Allí, la primera pregunta –al menos en nuestra experiencia personal– la realiza el potencial entrevistado: ¿por qué la entrevista? Acontece la falta de sentido de ella, la derivación hacia otros virtuales testimoniantes, la desconfianza o cuidado al respecto de lo que se afirma, muy comprensiblemente. Hay un tufillo “punitivo” (Kaufman, 2012) todavía rondando el recuerdo del pasado reciente en nuestro país, inclusive luego de las *leyes del perdón* e indultos, o quizás precisamente por ello. Como si el *revival* de la responsabilidad colectiva en nuestro país desde hace menos de diez años, contemporáneamente a la

reapertura de los juicios y una década antes de lo que –comparativamente– sucedió en el caso alemán, persiguiera los ocultos fines no solo de complejizar el entendimiento de la última dictadura al extraerlo de gramáticas simples de uno o dos demonios *inocentizando* a todo aquel que no se encuentre en ellos, sino de ampliar el abanico de lo enjuiciable. Como si, con las generosidades del caso, el etnógrafo que se acerca a una vecindad *concentracionaria* no persiguiera el ánimo de comprender la convivencia cotidiana con una fuente de terror muy concreta, sino de *marcar* –como esos vecinos de los que escribe Vezzetti en su pregunta por las formas de adhesión– a nuevos potenciales *cómplices* de la última dictadura, una vez que el universo de prelados, empresarios, jueces, políticos y sindicalistas se agote. En una clásica crítica del derecho penal, una parte de la sociedad enjuicia –en tanto sospecha– a la otra. En este marco, entendemos, una problematización explícitamente antijurídica sobre la responsabilidad colectiva para con la última dictadura, dando cuenta de que su caracterización como una junta *inhumana* en *secreta connivencia* con fuerzas nacionales y extranjeras resulta insuficiente, tiene su importancia. También, el modo en que trabajamos en relación con los testimonios que solicitamos para intentar comprender la complejidad del fenómeno, y agregamos, con la dimensión de los documentos de época y las representaciones –literarias y cinematográficas– contemporáneas, la voz de los testigos *sobrevivientes*. En estos se juegan otras modulaciones del recuerdo del pasado reciente. Y quizás el desafío sea retomar su voz de un modo en que puedan sen-

tirse no defraudados en caso de improbable lectura; establecer –(re)construir– el vínculo de confianza dinamitado por la dictadura; no efectivizar la sospecha de que existía un secreto que desconocían y del que, desengañosamente, en caso de lectura o *confesión de parte*, se desayunan por fuentes ajenas.

Ahora, ¿qué significa una relación sin misterio? ¿Una “cultura pornográfica, es decir, una cultura sin secreto” (Baudrillard, 2009, p. 121)? ¿Un vínculo donde, deponiendo los límites y selecciones, todo resulta decible y mostrable? ¿Una relación entre entrevistador y en-

trevistado donde no existan determinaciones y por ende exclusiones? No, quizás solo –y nada menos que– no repetir los mecanismos clandestinos sobre los cuales –melancólicamente– solicitamos recuerdo. *Poner las cartas sobre la mesa*, y las manos arriba de ella, heredadas normas burguesas de educación. Hacernos parte, no juez, de los sentidos comunes que solicitamos, entrevistamos y analizamos. Al fin y al cabo, también habitamos en los modos de encarar la empresa de análisis. Analistas, sí, pero también hijos, nietos y vecinos. Nosotros es muchos lugares, no solo uno.

Bibliografía

- Agamben, G. (2000), *Lo que queda de Auschwitz. El archivo y el testigo. Homo Sacer III*, Valencia, Pre-textos.
- Arendt, H. (2007), *Responsabilidad y juicio*, Barcelona, Paidós, “Algunas cuestiones de filosofía moral”, pp. 75-149.
- (1963), *Eichmann en Jerusalén. Un estudio sobre la banalidad del mal*, Barcelona, Lumen, “Post Scriptum”, pp. 167-177.
- Baudrillard, J. (2009), *La izquierda divina*, Buenos Aires, La Página, “La euforia sin perfusión (septiembre de 1984)” pp. 94-149.
- Butler, J. (2009), *Violencia ética y responsabilidad*, Buenos Aires, Amorrortu, “Dar cuenta de sí mismo”.
- De Certeau, M. (1979), *La invención de lo cotidiano. El arte de hacer*, México, Universidad Iberoamericana, t. 1.
- Debord, G. (2008), *La sociedad del espectáculo*, Buenos Aires, Biblioteca de la mirada.
- Foucault, M. (2010), *Nietzsche, Marx, Freud*, Buenos Aires, La Página.
- (2001), “El sujeto y el poder”, en Dreyfus, H. L. y P. Rabinow, *Michel Foucault, más allá del estructuralismo y la hermenéutica*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Huyssen, A. (2001), *En busca del futuro perdido. Cultura y memoria en tiempos de globalización*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Jaspers, K. (1948), ¿*Es Alemania culpable?*, Nueva Época.
- Kaufman, A. (2006), “Aduanas de la memoria. A propósito de *Tiempo pasado* de Beatriz Sarlo”, *Zigurat*, año 7, N° 6, Carrera de Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, noviembre, pp. 149-155.
- (2012), *La pregunta por lo acontecido. Ensayos de anamnesis en el presente argentino*, Buenos Aires, La Cebra.
- Levin, F. P. (2005), “Arqueología de la memoria. Algunas reflexiones a propósito de *Los vecinos del horror. Los otros testigos*”, *Entrepasados*, N° 28, Buenos Aires.

- Oberti, A. (2009), "Lo que queda de la violencia política. A propósito de archivos y testimonios", *Temáticas*, año 17, N° 33/34, pp. 125-148.
- Pittaluga, R. (2004), "Apuntes para pensar la historia del pasado reciente", *El rodaballo*, N° 15, Buenos Aires, Ediciones El Cielo por Asalto.
- Zuker, C. (2010), *El tren de la victoria. La saga de los Zuker*, Buenos Aires, Del Nuevo Extremo.

(Recibido el 29 de junio de 2013.)
(Evaluado el 7 de septiembre de 2013.)

Autor

Mauro Greco es licenciado y profesor en Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Becario CONICET Tipo II con un proyecto sobre responsabilidad colectiva y pequeñas resistencias para con la última dictadura a partir de memorias de vecinos de CCD. Doctorando en Ciencias Sociales (UBA). Se desempeña como docente en las materias Teorías y Prácticas de la Comunicación I y II en la Licenciatura en Ciencias de la Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Pampa (UNLPam).

Publicaciones recientes:

- (2013), "Memoria social, responsabilidad colectiva y pequeñas resistencias: el caso de un entrenador de fútbol infantil santarroseño pedófilo. Memoria, infancias y primeras personas en el recuerdo de experiencias traumáticas", en *XXI Jornadas de Investigación "Los desafíos de la investigación en Ciencias Humanas. Nuevos saberes para nuevos contextos"*, Facultad de Ciencias Humanas de la UNLPam, General Pico-LP, 12 y 13 de septiembre. Disponible en CD-ROM.
 - (2013), "Mito y vecindad: del hijo de vecino colonial al vecino de centros clandestinos. Un acercamiento al cosmos vecinal", *Argus-a. Artes y humanidades*, California y Buenos Aires, vol. II, N° 9, julio. <<http://www.argusa.com.ar/ensayos-essays/418:mito-y-vecindad.html>>.
 - (2013), "Apuntes sobre representaciones cinematográficas de vecinos de centros clandestinos (CCD) de la última dictadura: del documental a la ficción, de la soledad a la intervención", en *I Jornadas de Comunicación, Artes Escénicas y Artes Cinematográficas*, Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires, 18 de mayo. Disponible en CD-ROM.
-

Cómo citar este artículo

Greco, Mauro, "Responsabilidad, resistencias y primera persona en el recuerdo de la última dictadura", *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 6, N° 25, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2014, pp. 199-214, edición digital, <<http://www.unq.edu.ar/catalogo/330-revista-de-ciencias-sociales-n-25.php>>.

**DOCUMENTOS
POLÍTICOS DE
COYUNTURA**



**revista de
ciencias
sociales**

segunda época

PRESENTACIÓN

El director y el secretario de redacción vuelven a presentar la sección “Documentos políticos de coyuntura”, como propuesta de publicación de diversas expresiones y posiciones acerca de problemáticas políticas sin restricciones de las posiciones o matices que manifiestan proyectos, propuestas, reflexiones, adhesiones, críticas, incomodidades o incertidumbres referidas a los niveles local, regional e internacional. El objetivo es cooperar y, eventualmente, promover debates que contribuyan a la evolución de la pluralidad de voces que emergen desde la urgencia de la inmediatez de los tiempos de la coyuntura política.

Tal vez el lector pueda compartir la arriesgada pregunta: ¿por qué en una revista científica y académica, presentada por una universidad pública, se localiza una porción de su espacio dedicado llanamente a la enunciación política, envuelta en las fuerzas ideológicas que aparecen al calor del momento actual? Las controvertidas respuestas pueden surgir desde distintos lugares, construirse con varias líneas argumentales. Nuestro punto de vista es que no hay, no podría haber, un muro que separe ni una frontera infranqueable entre la ciencia y la ideología, tal como lo teorizó hace ya más de siete décadas Max Horkheimer. Desde este presupuesto, el compromiso de la revista es dar un lugar abierto a la multiplicidad de las posiciones políticas necesarias para la profundización y superación de las exposiciones democráticas, participativas y de texturas emancipativas, para contribuir a la convivencia con bienestar e igualdad entre los seres humanos.

VOCES DISONANTES: ESFUERZOS, INNOVACIÓN Y EL PESO DE LA TRADICIÓN¹

Hugo R. Lovisolo / Tânia Mara Tavares da Silva

Introducción

Venimos para este encuentro con esperanzas de que el diálogo en la comunidad de intereses nos permita aclarar nuestras propias ideas. Creemos que la luz del conocimiento y de respuestas mejor fundamentadas surge de la conversación. Entramos en ella con todos nuestros prejuicios y esperando que los podamos transformar en juicios más serenos, mejor argumentados y con evidencias compartidas en mayor grado. Agradecemos, por lo tanto, a los creadores de esta oportunidad.

Nuestras memorias dicen que en la década de 1970 y la década de 1980, o sea, hace 30 o 40 años, los que nos dedicábamos de alguna forma a pensar, actuar y conversar sobre la educación en general, y la superior en particular, utilizábamos los calificativos de “cambio” y “transformación”; ambas fueron palabras clave en los documentos de la UNESCO. En varios sentidos, la educación era vista como fuerza capaz de colaborar con el cambio de la sociedad y de sus relaciones sociales de opresión o, en otro registro, se destacaba su relación con proyectos de desarrollo nacional o autónomo.

En esas décadas existían dos teorías fuertes: la economía de la educación y la teoría del capital humano. La creencia canónica de la primera argumentaba a favor de las relaciones positivas entre los niveles educacionales de la población y el desarrollo económico. La segunda centraba sus esfuerzos en especificar los retornos, sobre todo en términos de renta individual, del capital humano. Las críticas, los que vivieron esos tiempos deben recordar especialmente la segunda posición, que partía de la capacidad del poder de imponer protección o reservas para las titulaciones, crear *cartorios*, se decía en portugués, que explicaban sus mayores

¹ Trabajo presentado en el Seminario Internacional sobre Innovación Universitaria, Costa Rica, diciembre de 2012.

retornos. Así, teníamos la acción del poder en lugar de la productividad generada en el mercado. Recordemos que estas críticas ocurrían cuando las ideas del planeamiento centralizado tenían aún algún valor; aunque la marea liberal o libertaria ya se había iniciado, todavía no cubría nuestras playas. El Muro, después de todo, sería derrumbado a finales de la década de 1980; el muro real, pues el simbólico aún cuenta con voces de protesta en la educación, por lo menos en Brasil y, especialmente, en sus posgrado-duaciones.

Las críticas parecen haber perdido su fuerza. Hoy, el reconocimiento de las relaciones positivas ocupa un espacio de destaque en los medios y en los discursos políticos. En el presente, calificativos como “inclusión” e “innovación” pasaron a acompañar nuestras palabras clave de educación y educación superior. Las críticas mudaron de objetivo: centraron sus descargas tanto en la ineficiente distribución de oportunidades como en la calidad de la formación. Una nueva narrativa con nuevas palabras es construida y, no es extraño, abarca acuerdos críticos entre griegos y troyanos.

Nuestros colegas economistas, administradores e ingenieros, entre otros, entienden que hay innovación cuando un proceso o producto se difunde por el mercado. El índice de adopción es la evidencia empírica de la innovación. Tendríamos entonces una etapa de descubrimiento, creación o invención, generalmente protegida por mecanismos legales (patentes) o concurrenceles (ventajas comparativas), cuyo resultado, la innovación, apropiada en un proceso selectivo, agregaría valor en el mundo de los negocios. Así, la oportunidad, mediante la innovación, se transformaría en diferencia que genera valor. Innovaciones puntuales y que no sobreviven en el proceso selectivo serían como mutaciones sin adaptación significativa, restos para la paleontología de la creatividad humana. Notemos que los modos darwinianos de entender los procesos de evolución son constitutivos, de forma casi natural, de nuestras narrativas sobre la innovación tecnológica, social o cultural a partir de esa poderosa analogía entre naturaleza y mercado.

Los reclamos o demandas de innovación universitaria parecen caminar en tres direcciones no siempre conciliables o convergentes: la de democratización o inclusión, la de la calidad y la de su adecuación o funcionalidad para el mercado. Los que demandan innovación habitualmente insisten sobre los déficits o inadecuaciones sobre esas dimensiones, y destacan el carácter tradicional, elitista y poco funcional de los estudios superiores en confrontación con un mundo complejo, diverso y en rápida transformación. El panorama parece caracterizarse por la contraposición entre la esperanza en la educación y los discursos sobre las insatisfacciones del proceso educativo en todos los niveles. Observemos que la insatisfacción sobre la distribución, calidad y adecuación puede conducir en la dirección de la decepción. Este, como demostró Hirschman (1978), es un movimiento frecuente.

Con todo, hay un par de contradicciones que flotan en el aire.

La primera es que los que demandan innovación y critican la baja calidad reconocen la alta demanda de educación superior de tipo tradicional en los países emergentes, entre los cuales se sitúa Brasil. Se habla de una nueva clase media que trabaja y gana más, estudia y consume de forma creciente. Digamos que los consumidores de educación superior o bien no están informados sobre los defectos –ni de la educación, ni de ser clase media– o bien estos no les importan y buscan beneficios que los críticos no consiguen ver. Así, podemos suponer que el estudiante no tiene ideas claras o que tiene ideas claras que no sabemos cuáles son. En uno u otro caso nos faltan buenas descripciones.

La tradición también permanece fuerte en el terreno de la didáctica. El aula expositiva o teórica, reforzada por el uso de proyectores y recursos computacionales, que están sustituyendo a los pizarrones, continúa ocupando un lugar de destaque. Más aún, cuando el docente en Brasil no actúa como es esperado: cuando hace trabajar a los estudiantes en lugar de centralizar la palabra, no será raro que lo acusen de no querer trabajar, en fin, de no ser docente o profesor responsable. La observación indica la presencia de la fuerza de la tradición y hace, de nuevo, que los estudiantes aparezcan como mal informados sobre la educación y sus innovaciones. También desaparece la idea innovadora de la autonomía de los estudiantes, que es deseada en los cursos superiores. La autonomía de ser estudiante es sustituida por un comportamiento que eterniza al alumno, en prácticas próximas de las descritas por Paulo Freire en la “educación bancaria”. Esto ocurre a pesar del discurso pedagógico que enaltece la visión crítica de la realidad; discurso que, habitualmente, es realizado de modo “bancario”.

La segunda contradicción resulta cuando entendemos que la innovación, adecuación o funcionalidad deberían generar diferencias o diversidad creativa de la oferta de formación e investigación en la educación superior. Entre tanto, muchos observadores destacan el peso desproporcionado de los cursos tradicionales, tanto en términos curriculares como de actuación, y la baja formación que la titulación proporcionaría. Tenemos cientos de cursos de graduación, pero los de derecho y administración concentran más del 25% del total de la matrícula en el caso de Brasil.

Aun cuando se parte de descripciones de un mundo complejo, diversificado y en rápida transformación, que implicaría diversidad en la oferta, parecería que hay poderosas fuerzas que demandan hacer cursos calificados unos de otros y con alta concentración en pocas áreas disciplinarias. La idea principal para calcar los cursos es que el diplomado circulará por diferentes geografías y culturas, y que el diploma debería tener valor en todas ellas. Esta razón es muy fuerte en los cursos que forman profesionales para actuar en el mercado. Observemos que en todos los niveles educativos y en el universo de los cursos superiores, la evaluación es una

fuerza poderosa de estandarización, de homogeneización de la formación, pues indica lo realmente esperado, lo supuesto o lo imaginado. Los defensores de la calidad educativa son habitualmente defensores de la evaluación que hace difíciles la diversidad y la innovación.

Podemos ahora formular nuestra hipótesis de trabajo: creemos que Brasil intentó innovar en el campo de la educación superior. Mostraremos dimensiones de esa innovación que, a pesar de los esfuerzos, la fuerza de la tradición continúa negando, o que, por lo menos, no es percibida como tal.

Brasil: sistema y política

La educación en Brasil es responsabilidad del Estado que puede establecer concesiones reguladas por directrices y acompañadas mediante evaluaciones, tanto del desempeño de los alumnos como de las condiciones institucionales de funcionamiento: carga horaria, infraestructura, bibliotecas, laboratorios, formación y producción científica y extensionista del cuerpo docente y de los estudiantes, entre otras dimensiones principales. Esto se establece en las directrices curriculares de cada curso, elaboradas por comisiones de especialistas y aprobadas por los organismos colegiados del Ministerio de Educación.

La ley distingue tres tipos de instituciones de enseñanza superior en jerarquía descendiente: universidad, centro universitario y facultad. Las exigencias de certificación institucional crecen desde la facultad a la universidad. La ley determina varios factores que tienen peso en la certificación. El principal factor establece el tipo de formación docente exigido para cada nivel y la producción, sobre todo científica, que los debe caracterizar. Se entiende, básicamente, que en la universidad se realiza investigación, y esto se prueba mediante la titulación de los docentes, los cursos de posgraduación exigidos, maestría y doctorado, y la publicación esperada. Con todo, debemos reconocer que las instituciones federales ya nacen como universidades y hasta hace unas décadas no era difícil para las privadas conseguir ese estatuto. En las últimas dos décadas, las instituciones privadas pasaron a enfrentar dificultades, tal vez crecientes, para ser certificadas en cuanto universidades.

El Ministerio de Educación cuenta con dos organismos estratégicos.

El Instituto Nacional de Estudios y Pesquisas (INEP), que se ocupa desde los exámenes de evaluación del segundo grado y que valen como selección para el ingreso, el Examen Nacional de Enseñanza Media (ENEM), hasta las evaluaciones de los alumnos de los diferentes cursos, mediante pruebas aplicadas en muestras aleatorias, que cada cohorte realizará dos veces durante el curso de los estudios: en el inicio y en el final. La elaboración de las pruebas de los cursos de graduación, de las muestras y las

correcciones son responsabilidad del INEP mediante la realización del Examen Nacional de Desempeño del Estudiante (ENADE) y de las evaluaciones presenciales. Los resultados negativos en las pruebas y en las evaluaciones institucionales deben conducir a la pérdida de la certificación y del mecanismo de financiamiento para el sector privado, como el Patronato de la Universidad Nacional de Ingeniería (PROUNI).

El segundo organismo es el denominado Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Nivel Superior (CAPES), que se ocupa de la certificación y el acompañamiento de los cursos de posgrado. Para ser certificado un curso de posgraduación, debe inicialmente elaborarse un proyecto que será evaluado por una comisión de pares del área de conocimiento a la cual el curso es candidato, debe contar con un cuerpo docente con titulación de doctorado y productividad científica; son fundamentales los artículos publicados en revistas calificadas por cada comisión de área de conocimiento (“Qualis” del área). Para obtener la certificación, es necesario alcanzar la nota mínima de tres (3). Lo habitual es que los cursos comiencen con maestrías y para ofrecer doctorado tendrán que tener nota cuatro (4) o superior y pasar por el proceso de certificación. Cada 3 años, CAPES evalúa los cursos. Cada comité de área elabora las normas de evaluación, sus indicadores y pesos respectivos.

Un organismo altamente significativo en el campo de la investigación es el Consejo Nacional de Investigación de Brasil (CNPq), federal, y sus reduplicaciones estatales, conocidas como fundaciones de amparo a la investigación. Las becas de iniciación científica en la graduación, de maestría, de doctorado, de investigador, juntamente con las inversiones, juegan un papel de destaque para la formación y producción científica y docente.

De modo general, tanto en la elaboración de directrices como en el campo de la evaluación, el Ministerio y sus organismos funcionan a partir de la formación de comisiones de pares reconocidos en sus áreas de docencia e investigación. O sea, la formulación, el planeamiento y los proyectos cuentan con participación sobre todo de docentes calificados.

Así, en la educación superior, contamos con la presencia del Estado en sus tres niveles organizativos: federal o unión, estatal o provincial y municipal. Las estadísticas y las investigaciones presentan esta distinción de modo corriente. También contamos con la presencia privada bajo dos formas: organización no lucrativa y empresa. La primera forma implica reducciones en términos de impuestos y contribuciones. En el campo de la graduación, la certificación y, sobre todo, las evaluaciones son motivos de mayor preocupación en las instituciones privadas. Las instituciones públicas son mucho menos “paranoicas” en relación con los mecanismos de certificación y evaluación.

Usaremos las distinciones hasta aquí realizadas entre instituciones públicas y privadas; los tres niveles de la esfera pública (federal, estatal

y municipal); la jerarquía de las instituciones (universidad, centro universitario y facultad); y agregaremos, por considerarla importante para nuestras reflexiones sobre la innovación en la enseñanza superior, la distinción entre cursos diurnos y nocturnos.

Pasemos a trabajar con algunos datos y comentarios sobre los estos.

Innovación y enseñanza superior: paradojas e interpretaciones

Realizaremos un breve recorrido registrando algunos aspectos sobre la historia de la enseñanza superior en Brasil. Con la transferencia del Imperio para Brasil, en 1808, son instalados cursos superiores de formación profesional orientados al ejercicio liberal y a la formación de la burocracia. La orientación profesional se destaca en los cursos superiores a partir del siglo XIX, así como la dominancia de las órdenes religiosas en su constitución y funcionamiento. Al carácter religioso, privado y profesional, se habría sumado la formación en escuelas aisladas y no en organizaciones tipo universidades. A partir de 1920, se inician los esfuerzos para crear la Universidad de Río de Janeiro, futura base de la Universidad Federal de Río de Janeiro, que, de acuerdo con los historiadores, sería, en sentido estricto, un aglomerado de escuelas. La ausencia de universidades es un tema poderoso y recurrente en la literatura educacional; de hecho, recién en la década de 1930 surgen los esfuerzos más sustantivos. El mayor de esos esfuerzos llevar a la creación y funcionamiento de la Universidad de San Pablo (1934).

En 1945, se estima una matrícula universitaria de 27.000 alumnos, de los cuales 19.000 (70%) estaban en establecimientos privados. Casi 20 años más tarde, en 1964, la matrícula total había crecido a 142.000 alumnos, de los cuales se estima que más del 40% estaba matriculado en la enseñanza privada. En 1968, el gobierno militar realiza su reforma, que opta por el modelo de universidad como tipo de organización deseada. La reforma unificó el ingreso; creó las carreras de corta duración; creó un ciclo general e instituyó el régimen de créditos y el departamento como unidad organizativa; implementó el sistema de posgraduación para formar investigadores y profesores; extinguío el régimen de cátedra y creó la carrera docente con base en títulos y méritos; y determinó el principio de dedicación exclusiva. Durante el gobierno militar, fueron creadas 14 universidades federales. Es interesante observar que el ingreso centralizado por el gobierno militar es recusado en el proceso de democratización, por lo que cada universidad pasa a realizar su propio examen. Ya con el gobierno democrático del PT, surge la tendencia a una nueva centralización en el curso de ingreso.

Realizaremos dos observaciones que no podremos desarrollar con los argumentos y evidencias que les corresponderían, por falta de tiempo. La primera observación trata sobre el peso del modelo americano en Brasil.

La segunda consiste en la elección de un desarrollo de muchos establecimientos con bajo número de alumnos. Demos un ejemplo: la mayor universidad brasileña, la Universidad de San Pablo, tiene un número de alumnos parecido a los de la Facultad de Economía y Administración de la Universidad de Buenos Aires. En la reforma convergieron tanto la voluntad de eliminar el papel protagónico en el campo político de los estudiantes de las grandes universidades –recordemos que se realizó a finales de la década de 1960–, como la voluntad de hacer de las universidades centros poderosos de investigación y formación científica que parecían exigir la formación de grupos pequeños y con alta cohesión. En el campo de posgraduación y de financiamiento de la investigación, la inspiración norteamericana fue mucho más fuerte que la francesa, como en el caso de la Argentina. El CNPq escogió una matriz de promoción y financiamiento de la investigación y de la formación de investigadores más cercana a la práctica norteamericana que a la francesa (Lovisolo, 2000).

El breve recorrido histórico realizado permite afirmar algunas características o tendencias que llegan a nuestros días:

- la formación tardía de la universidad;
- el peso de la enseñanza superior privada, que hoy representa el 75% de la matrícula;
- la permanencia de tipos de enseñanza superior en establecimientos no universitarios (escuelas, institutos y centros universitarios);
- el peso de la formación profesional, esto es, más del 80% de la matrícula se efectúa en cursos cuyo ejercicio está legislado y, por lo tanto, el diploma es condición de ejercicio mediante la inscripción en el respectivo consejo profesional (la única excepción es la de Derecho, que exige examen de habilitación realizado por la OAB).

Las grandes distribuciones

Entre 2001 y 2010, la matrícula se duplicó: pasó de 3 millones a más de 6 millones. Casi el 75% de esa matrícula se concentra en el sector privado y el 25% en el público, de los cuales el 15% corresponde a matrículas de universidades federales y cerca del 10% a las estatales (vemos que el peso de los establecimientos municipales es reducido). Tenemos entonces un peso del sector privado que asemeja el caso de Brasil mucho más al de Corea del Sur (80%) que al caso de los Estados Unidos (27%). Esto en el nivel de la graduación. En el caso de la posgraduación, los valores se invierten y los cursos se concentran en la oferta pública federal y estatal. El estímulo del gobierno hizo que el crecimiento de la matrícula pública fuese superior al de las privadas entre 2008 y 2010, sin llegar a modificar sustantivamente la participación.

Si tomamos como referencia la distribución de la matrícula por el tipo de institución, en 2010 tenemos que el 54,3% era universitaria, el 14,5% de los centros universitarios y el 31,2% de facultades. Los datos indican el peso aún grande en participación de los institutos o escuelas aisladas o específicas. Parece que la fuerza de la tradición continúa fuerte a pesar de las políticas innovadoras que pretendieron transformar el panorama.

A partir de 2001, creció la importancia concedida a la enseñanza a distancia y a las modalidades no tradicionales. En 2010, la matrícula a distancia creció hasta, aproximadamente, el 14,5%. Su composición por modalidad de enseñanza difiere de la presencial con menor participación del denominado bachillerato, mayor participación de formación de profesores y de cursos tecnológicos. Los alumnos de los cursos a distancia son mayores, con una media de 33 años; mientras que en la presencial, la edad media es de 26. Con todo, a pesar del estímulo dado a la educación a distancia, las modalidades innovadoras, como la tecnológica y la licenciatura, tienen baja participación; el bachillerato tradicional continúa siendo dominante en términos absolutos.

La innovación no parece haber sido adoptada para producir un nuevo perfil en términos de tipo de ofrecimiento y modalidad.

El crecimiento de la matrícula parece haber sido acompañado por el crecimiento en la participación de los cursos nocturnos, cuyo porcentaje pasó del 56,1% en 2000 al 63,5% en 2010. La matrícula federal de cursos nocturnos presenciales representaba el 28,4% de su matrícula total. En el caso de las estaduales, era de aproximadamente el 45%, siendo que los establecimientos municipales y los privados son esencialmente nocturnos con más del 70% de su matrícula en dichos cursos.

Es interesante apuntar que en 2001, el 56,3% de la matrícula era femenina, y en 2010 llegó al 57,9%. En la finalización de los cursos entre 2001 y 2010, la participación femenina supera siempre el 60%, lo que indica su mayor permanencia y conclusión.

La importancia del alumno nocturno

Como vimos, el porcentaje de discentes que estudian en el período nocturno es expresivo y lo componen casi en su totalidad, estudiantes empleados o que buscan empleo. De modo general, son cursos tradicionales ligados a la profesionalización en algún campo de actividad. El día del estudiante nocturno implica ocho horas de trabajo, dos horas –en promedio– en transporte, y cinco o seis horas de clase. Así, no sobra mucho tiempo para dedicar a los estudios. A pesar de la importancia cuantitativa del alumno nocturno y trabajador y de la significativa cantidad de alumnos diurnos que trabajan cuatro o cinco horas por día, existe poca bibli-

grafía, pocos estudios sobre sus condiciones. Tomaremos, por tanto, una investigación realizada por Silva (2000) y nuestra experiencia, de más de 30 años, como docentes en cursos nocturnos.

En primer lugar, podemos afirmar concordando con Noronha (1989) que hay una negación del alumno trabajador nocturno, pues su currículo y el tiempo del curso son los mismos que para el alumno diurno. Los alumnos pretenden concluir sus cursos en un tiempo igual, o muy semejante, que los que –supuestamente– no trabajan, o trabajan en tiempo parcial. Las noches de la semana, como los días, están ocupados por la obligatoriedad de cursar las materias. O sea, el curso nocturno es copia del diurno. Pero ¿cómo quieren estudiar? ¿Cómo desean que sean las clases? Segundo Silva,

Os alunos esperam dos professores empenho e compreensão com suas dificuldades. Como afirmam: “Mais empenho dos professores nas aulas dadas e menos rigor em sala de aula, fazendo assim um papel mais humano e compreensivo”; e outro: “Menos rigor nas aulas, porque senão as pessoas não aguenta vir mais, as pessoas que estuda a noite são pessoas que trabalham o dia inteiro, então querem pelo menos algum papo para relaxar do dia do trabalho.”; e uma outra aluna: “que os professores façam também muito bem a sua parte, pois estou com muita dificuldade fazendo a minha”; ou outra: “tenho muita motivação, vontade de estudar e perseverança (Tavares da Silva, 2000, p. 120).

Parece que cuando permitimos que los alumnos hablen (a partir de un cuestionario abierto), inmediatamente expresan las luchas, las dificultades y el heroísmo de estudiar en el curso nocturno, que valoriza la victoria de estar en la enseñanza superior. Estudiar, entonces, es visto como un significativo sacrificio. Y a partir del sacrificio, se demanda menor rigor y mayor animación por parte de los docentes que, a su vez, pueden estar también cansados de un día de trabajo, también para ellos es un sacrificio que les permite exigir del alumno, por ejemplo, atención redoblada. No es extraño que los pedagogos apoyen las demandas de los alumnos; como Castanho (1989) y Furlani (1998) apuntan: es necesario que las clases sean más dinámicas y los profesores más comprensivos. Estas recomendaciones no tienen en cuenta la posibilidad de que el curso nocturno debería incluir en su diseño el trabajo del alumno, mediante la construcción de currículos más flexibles, que posibiliten una relación más efectiva con el conocimiento. Por ejemplo, eliminando la repetición de contenidos, el pleonasmo, sin perder la calidad del aprendizaje, se crearían espacios de estudio dentro del horario de los cursos; o abriendo los cursos durante las vacaciones y los feriados, los profesores dominarían la relación entre los contenidos y la bibliografía de las materias, superando el interés restricto al ministerio.

A modo de conclusión: innovación y satisfacción

La experiencia brasileña parece cargar el mensaje de variados intentos de innovación en términos de legislación, en la creación de organismos de apoyo y acompañamiento, en el crecimiento del gasto en educación superior, en la regulación mediante directrices, currículos y evaluaciones, en la convivencia de la oferta pública y privada, en la configuración de tres tipos de instituciones, en la inversión en los cursos a distancia y en la creación de modalidades de enseñanza, en la configuración de mecanismos de evaluación para el ingreso y de los cursos, en el financiamiento de alumnos e instituciones, entre otros. Con todo, las señales de insatisfacción se multiplican en términos de inclusión insuficiente, de calidad y de innovación funcional para la vida económica y política, para el campo de la producción y de la participación social y política.

Teniendo en cuenta el sistema de forma dual, podemos pensar que la insatisfacción tal vez encuentre menos motivaciones. Tendríamos, en uno de los extremos, un pequeño grupo de universidades fuertemente centradas en la posgraduación (USP, UNICAMP, UFMG e UFRJ, entre las principales) con alta selección en la entrada, volcada a la investigación y a la producción científica. En el otro extremo, un abigarrado conjunto de instituciones en las cuales domina el curso nocturno orientado a la formación profesional tradicional, con baja o ninguna selección en la entrada y donde los problemas de calidad y funcionalidad serían muy serios. Con todo, es en ese último extremo donde se realiza la democratización en la medida de lo posible. Aquí, la justificativa para la baja calidad remite a la mala formación básica. Cuando escuchamos a sus estudiantes, nos sorprendemos por dos razones: por un lado, por el orgullo que expresan al realizar por primera vez en la familia un curso universitario; y por otro, por las expectativas realistas de obtener una renta mejor, tal vez 60% o 70% superior a la que conseguirían con el segundo grado, y mayor seguridad de empleo. ¿Una expectativa realista de una clase media en ascenso social que invierte en la educación privada podría estar reforzando la tradición y jugando contra la innovación pretendida?

Bibliografía

- A Singularidade Brasileira: Ensino Superior Provado e Estratégias da Política Pública. Disponible en <http://www.observatoriouniversitario.org.br/documentos_de_trabalho/documentos_de_trabalho_87.pdf>.
- Castanho, E. M. (1989), *Universidade à Noite: fim ou começo de Jornada?*, Campinas, Papirus.

- Furlani, M. T. L. (1998), *A claridade da Noite: Os Alunos do Ensino Superior Noturno*, San Pablo, Cortez.
- Hirschman, A. (1978), *Do consumidor ao cidadão*, San Pablo, Brasiliense.
- Lovisolo, H. R. (2000), *Vizinhos distantes, comunidades científicas em Argentina e Brasil*, Río de Janeiro, UERJ.
- Noronha, O. (1989), “*Educação do Trabalhador: Repensando Categorias de Conhecimento e Práticas Educativas*”, Reflexão, N° 44, Instituto de Filosofia, PUCCAMP, Campinas, mayo-agosto.
- Tavares da Silva, T. M. (2000), *Ensino Superior Noturno: Sonhos e Desencantos*, San Pablo, Salesiana.
- Xavier, M. E. S. P., M. L. Santos Ribeiro y O. M. Noronha (1994), *História da Educação: a escola no Brasil*, San Pablo, FTD, DOCUMENTOS.
-

Cómo citar este artículo

Lovissolo, Hugo R. y Tânia Mara Tavares de Silva, “Voces disonantes: esfuerzos, innovación y el peso de la tradición”, *Revista de Ciencias Sociales*, segunda época, año 6, N° 25, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2014, pp. 219-229, edición digital, <<http://www.unq.edu.ar/catalogo/330-revista-de-ciencias-sociales-n-25.php>>.



**EXPRESIONES
ARTÍSTICAS**



**revista de
ciencias
sociales**

segunda época



ME DESPERTÓ MI PROPIA VOZ

DIBUJOS DE

SILVIA
HURTADO
RAMONA
LEIVA
GISELA
VERDUGO

Asociación Civil y Cultural Yo No Fui

Yo No Fui es una organización social que trabaja en proyectos artísticos y productivos en las cárceles de mujeres de Ezeiza y afuera, una vez que las mujeres han recuperado la libertad. En ese tránsito entre la vida “dentro” y “fuera” de los muros de la prisión, hemos generado un proyecto colectivo, que apoyado en espacios de creación artística y de capacitación en oficios, y desde una concepción crítica hacia las relaciones de poder y desigualdad estructural existentes, busca la transformación social y la creación de nuevas formas de vinculación y construcción solidaria.

*

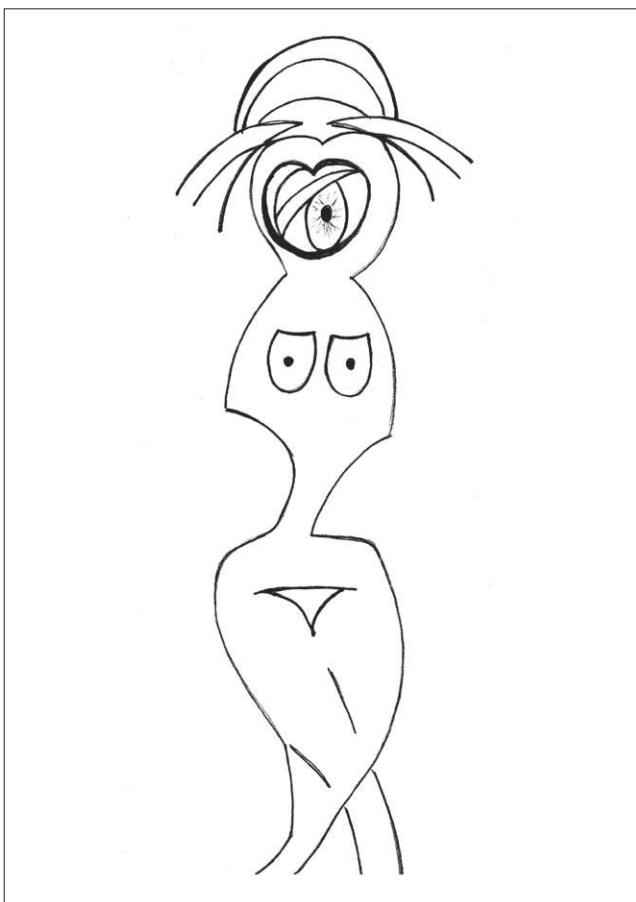
El taller de dibujo y experimentación gráfica de la Asociación Civil y Cultural Yo No Fui transcurre una vez por semana en Vicente López, en el espacio que compartimos con el taller de serigrafía. Es un taller práctico y también de reflexión y enriquecimiento en torno al dibujo y las posibilidades de construir lenguajes visuales personales y grupales.

Cada día llegamos con varias ideas y propuestas. Decidimos en grupo qué hacer. A veces hay situaciones externas que nos convocan: un festival, una feria, la invitación a exponer, algún proyecto junto a otro taller (serigrafía, diseño textil, carpintería). Mientras dibujamos, tomamos mate, conversamos y discutimos sobre arte, sobre la cárcel, sobre la vida. Los encuentros terminan cuando colocamos todos los dibujos juntos, viendo cómo dialogan, observando qué nuevas ideas aparecen durante la práctica y cómo podemos articular esas imágenes a las necesidades y deseos de cada una y del momento: cómo hacer una estampa en serigrafía a partir de determinada imagen, cómo continuar una serie de dibujos a partir de una técnica o una temática, etc. También desarrollamos proyectos grupales, como el caso del calendario, que agrupa 12 dibujos en una edición anual. Observamos que es muy diferente dibujar en soledad que en grupo. Al mediodía se desarma el taller de dibujo para dar lugar al de serigrafía.

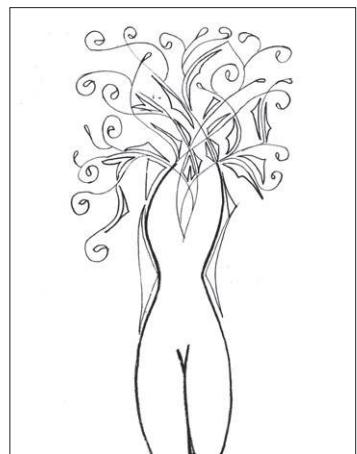
En el taller participan no solo mujeres que pasaron por la experiencia de la cárcel, sino también todas aquellas personas que quieran aprender dibujo, serigrafía y que sean afines al proyecto. Uno de los objetivos de Yo No Fui es abrir el panorama. Queremos que el arte sea atravesado por cualquier temática más allá de la prisión. Y consideramos que el “adentro” y el “afuera” no están tan desconectados como aparentan.

Docentes de dibujo: Ana Paula Mendez y Julia Masvernat. Docentes de serigrafía: Marcela Giorgio y Ramona Leiva.

Ramona Leiva. Nació en Santiago del Estero en 1955. Participó del taller La Estampa, coordinado por Coco Bedoya, durante 2003 y 2004. Realizó muestras colectivas en el Centro Cultural Ricardo Rojas, la Galería Belleza y Felicidad, la Bienal de San Pablo, en Inglaterra y en ArteBa-2004. Es una de las fundadoras del proyecto artístico y social Yo No Fui. En él es docente, junto con Marcela Giorgio, del taller de serigrafía, y participa del taller de dibujo desde 2011.



Ramona, lápiz, 2013



Ideas que vuelan, lápiz, 2013

Mujer y sueños, lápiz, 2013



Metamorfosis, lápiz, 2013



Silvia Hurtado. Nació en Bolivia en 1969. En el año 1973 vino a la Argentina. En 2010 formó parte del taller La Estampa. Participa del taller de dibujo de Yo No Fui desde 2012. En el 2013 asistió al taller de pintura y dibujo de Mariano Zir en el Centro Cultural Ricardo Rojas. En agosto de ese año, participó en una muestra colectiva en la Galería Agatha Costure, donde pueden conseguirse sus obras.

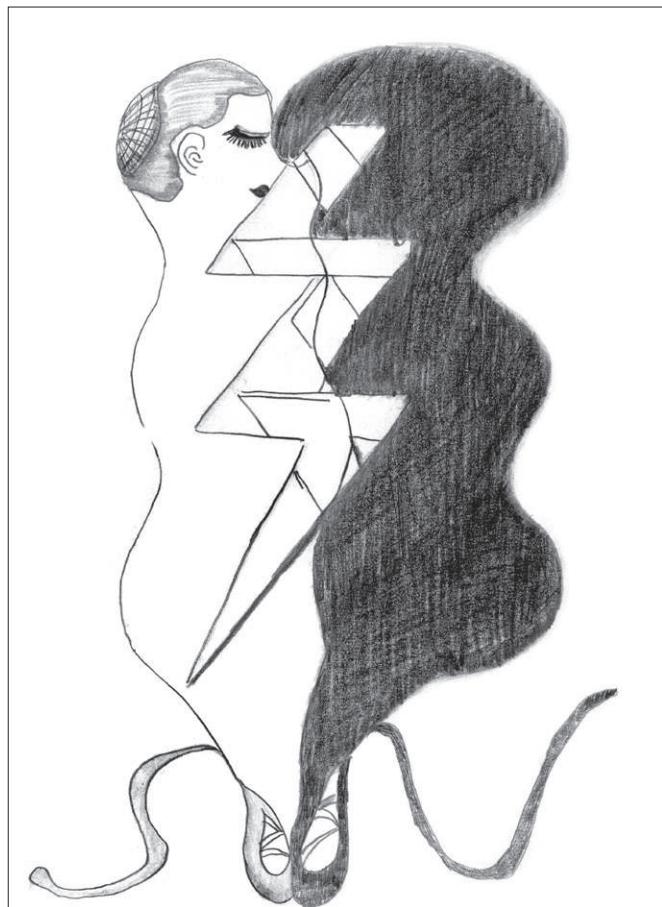


La fuerza de todas, lápiz,
2012



*Una puerta con rejas no te
hace prisionera*, lápiz, 2012

Beso rayo, lápiz, 2012



Espiral, lápiz, 2013





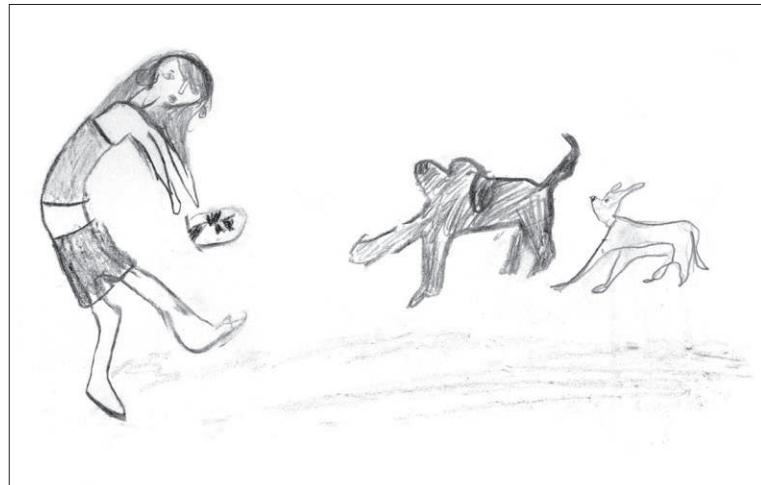
Soy mi propia música, lápiz, 2012



La danza del gallo, lápiz, 2013

Gisela Verdugo. Nació el 5 de septiembre de 1988 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Trabaja en la Biblioteca y Museo Popular “Juan N. Madero”, de San Fernando. Participó en el taller de dibujo de Yo No Fui durante 2012 y parte de 2013.

Sam y Pablo, 2013



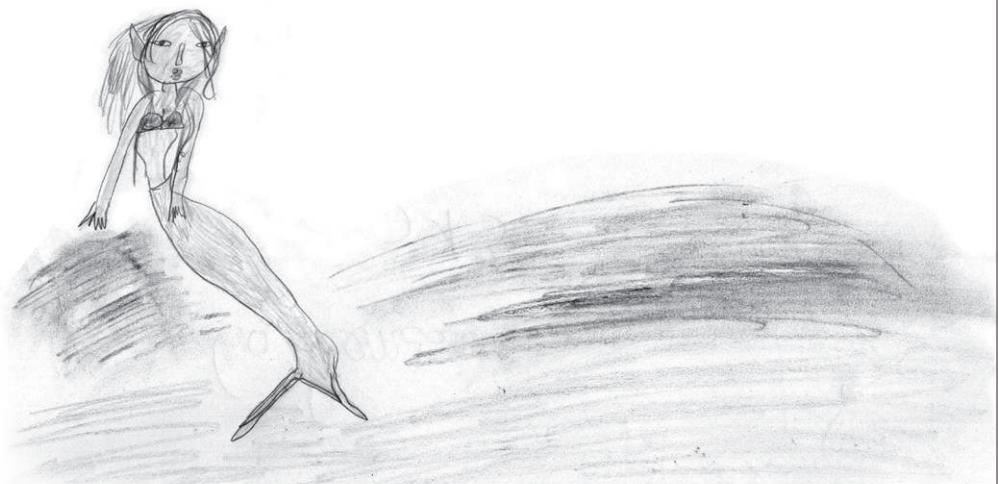
Chica y rosa, lápiz, 2013



El ansioso, lápiz, 2013



Sirena emo, lápiz, 2013





RESÚMENES



**revista de
ciencias
sociales**

segunda época



Antonio Daher

Impactos territoriales de la financialización pública poscrisis

Resumen

Las políticas poscrisis de austeridad fiscal, servicio de deuda y competitividad, involucran alta movilidad geográfica de capitales y redistribución social y territorial de riqueza, estatizando y socializando muchos costos de la crisis, o externalizándolos a naciones emergentes, contagiándoles sus efectos. Tales políticas –preferentemente monetarias, fiscales y cambiarias– representan una auténtica reacción de *financialización pública* de organismos estatales y supranacionales. Sus *subproductos* socioterritoriales prefiguran una nueva geografía de diferenciales de tasas de interés y reorientación de capitales; de paridades cambiarias, trastocando competitividad entre regiones y naciones; de deudas soberanas, del riesgo-país, riesgos sub y supranacionales, y del contagio de crisis; y de la producción, desindustrialización y reinustrialización. Además, se plantea una nueva geografía de los mercados de trabajo, cesantías y depreciación salarial; de pérdida de beneficios y seguros sociales; y de nuevas pobrezas en el mundo desarrollado y en desarrollo.

Palabras clave: financialización pública, zonas monetarias, geografía de divisas.

Abstract

The post-crisis policies of fiscal austerity, debt service and competitiveness involve a pronounced geographical mobility of capital, and the social and territorial redistribution of wealth. Such policies end up socializing and making public many of the costs associated with the crisis, and/or externalizing these costs to emerging nations, thus infecting them with negative effects. These policies (mainly monetary, fiscal and foreign exchange policies) represent a reaction by state and supranational organisms by means of an authentic *public financialization* process. The socio-territorial *sub products* of these policies foreshadow a new geography based on interest rate differentials and the reorientation of capital; on foreign exchange parity, which disrupts competitiveness between regions and nations; on sovereign debts based on country-risk, sub and supra-national risks, and infection by the crisis; on production, de-industrialization and re-industrialization. Other issues include a new geography of job markets, unemployment and salary depreciation; of the loss of benefits and social security; and of new poverty in both the developed and developing countries of the world.

Keywords: public financialization, currency areas, geography of foreign exchange.

Mabel Manzanal

Crisis, especulación y desigualdad en América Latina.

Las nuevas formas de valoración del capital y de producción del territorio frente a la problemática del hambre y la desnutrición

Resumen

Este trabajo argumenta que la forma de valoración del capital que resulta dominante en América Latina (y en general en países del Tercer Mundo) a partir del nuevo milenio, conlleva a un aumento del hambre y de la desnutrición y, consecuentemente de las desigualdades sociales.

En particular, se estudian las características y disyuntivas que surgen en la producción de alimentos y de energía en América Latina. Y entre las prácticas de producción y consumo actuales, se discuten especialmente el extractivismo, la intensificación productiva y la reprimarización económica, presentes en numerosos países de América Latina; así como también las pautas de consumo de sectores medios en ascenso en economías emergentes de rápido crecimiento (como China, India y otros), que conllevan una mayor demanda de carne, al imitar las modalidades de consumo de los países centrales.

Finalmente, se analiza cómo estas prácticas de producción y consumo devienen en movimientos de capitales e inversiones especulativas conducentes a crisis económicas, crisis alimentarias y subnutrición estructural crónica.

Palabras clave: crisis, hambre, energía, especulación.

Abstract

This paper argues that the capital accumulation process that became dominant in Latin America (and generally in third world countries) since the new millennium, leads to increased hunger and malnutrition, and consequently of social inequalities.

In particular, the study discusses the main characteristics and dilemmas that arise in the production of food and energy in Latin America. Among the practices of current production and consumption is discussed especially extractivism, productive intensification and economic reprimarization, present in many countries of Latin America; as well as consumption patterns of the rising middle class in fast-growing emerging economies (such as China, India and others) leading to an increased meat demand, by imitating consumption patterns of more developed countries.

Finally, the paper explains how these inter-related production and consumption practices imply capital movements and speculative investments leading to economic crises, food crises and structural chronic undernourishment.

Keywords: crisis, hunger, energy, speculation.

Ricardo Méndez Gutiérrez del Valle
Metrópolis en la globalización neoliberal e impacto de su crisis

Resumen

La globalización neoliberal y el proceso de financiarización económica han provocado importantes transformaciones en la producción del espacio, la estructura socioeconómica y laboral, la gestión pública y la organización territorial de las grandes aglomeraciones metropolitanas. La crisis financiera e inmobiliaria iniciada en 2008, de particular gravedad en la periferia europea por la aplicación de políticas neoliberales de austeridad, es producto de las contradicciones de estos procesos y provoca nuevas asimetrías sociales y espaciales. El artículo ofrece una interpretación de estos fenómenos, con particular atención al desigual impacto social y territorial de la actual crisis, y propone diversas líneas de investigación.

Palabras clave: metrópolis, globalización neoliberal, financiarización, crisis económica.

Abstract

Neoliberal globalization and economic financialization process caused major changes in the production of space, socio-economic and labor structure, local governance and territorial organization of large metropolitan areas. The financial and housing crisis that began in 2008, particularly serious in the European periphery by the application of neoliberal austerity policies, is the consequence of its contradictions and causes new social and spatial asymmetries. This paper offers an interpretation of these processes, with special attention to the unequal social and territorial impact of the current crisis, and proposes several lines of research.

Keywords: metropolis, neoliberal globalization, financialisation, economic crisis.

Rosa Moura
**Transformaciones territoriales y en la red de ciudades.
Prioridades en materia de investigación
urbano-regional para América Latina**

Resumen

En este trabajo se sintetizan preocupaciones, enfoques y conclusiones de investigaciones publicadas por la RII (Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio), con enfoque en la reestructuración eco-

nómica y sus efectos espaciales en las ciudades y en la red urbana. El abordaje contempla las dinámicas territoriales movidas particularmente por la reestructuración de la industria y por los grandes proyectos de infraestructura e integración regional; la reestructuración urbana, y su manifestación en la red latinoamericana de ciudades, con énfasis en el rol polarizador de las áreas metropolitanas y en su inserción en la red transfronteriza de metrópolis; y los procesos de expansión metropolitana, configurando regiones de gran extensión territorial. Teniendo en cuenta las tendencias identificadas, puntúa elementos que plantean la construcción de una agenda de investigación en temas territoriales, urbanos y regionales para América Latina, que a su vez pueden subsidiar la formulación de políticas públicas.

Palabras clave: transformaciones territoriales, reestructuración económica, reestructuración urbana, red de ciudades, metropolización, expansión metropolitana.

Abstract

This paper synthesizes the main concerns, approaches and findings inside researches published by the RII (Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio), with focus on economic restructuring and its spatial effects in the cities and across the urban network. The approach includes the territorial dynamics driven particularly by the restructuring of the industry, by large infrastructure projects and by regional integration treads; the urban restructuring and its manifestation in the Latin American urban system, with an emphasis on both the role of the metropolitan areas in the command of this system and the insertion of metropolis in the cross-border network of metropolis; the metropolitan expansion processes, designing regions of large territorial extension. Taking into account the trends identified, point elements for the construction of an agenda of research for Latin America, on territorial, urban and regional issues, which in turn could subsidize the formulation of public policies.

Keywords: territorial transformations, economic restructuring, urban restructuring, urban network, metropolization, metropolitan expansion.

Inmaculada Caravaca

Desarrollo local frente a la crisis.

Nuevos contextos y nuevos planteamientos

Resumen

Las intensas transformaciones socioeconómicas y espaciales ocurridas durante las últimas décadas del siglo XX hicieron necesarias nuevas claves

para explicar los procesos de desarrollo territorial. La profunda crisis que padece ahora el sistema está generando de nuevo profundas y complejas mutaciones que necesitan ser investigadas.

En este contexto general de referencia, el objetivo de este artículo es reflexionar acerca de los cambios requeridos por los estudios sobre desarrollo local ante esta nueva crisis. Este objetivo general se desglosa en otros específicos tales como: revisar la evolución experimentada por las líneas de investigación que han nutrido hasta ahora al grupo de trabajo de la Red de Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio: sistemas productivos locales, redes de innovación y desarrollo territorial; analizar las transformaciones socioeconómicas y territoriales producidas por la crisis; destacar la importancia de la escala local para profundizar en el conocimiento de los efectos territoriales que está generando; y proponer la incorporación de nuevas temáticas de interés para el desarrollo local en el nuevo contexto que ahora se perfila.

Palabras clave: crisis financiera, crisis económica, desigualdades territoriales, desarrollo local.

Abstract

The intense socioeconomic and spatial transformations in the last decades of the twentieth century made new keys needed to explain the processes of territorial development. The deep systemic crisis now afflicting the system is generating new deep and complex mutations that need to be investigated.

In this general context of reference, the objective of this article is to reflect on the changes required by the studies on local development in this new crisis. This general objective can be broken down into other specifics, such us: reviewing the evolution experienced by the research so far that have nurtured the group of the Iberoamerican Network of Researchers on Globalization and Territory: Local productive systems, innovation networks and local development; analyze socio-economic and territorial transformations produced by the crisis; emphasize the importance of local knowledge to deepen the territorial effects it is generating; and propose the incorporation of new interest for local development in the new context now emerging themes.

Keywords: financial crisis, economic crisis, regional inequalities, local development.

Fabián Salvioli
**Educación superior en derechos humanos.
Una herramienta para la organización y el
desarrollo de la política pública del Estado**

Resumen

El trabajo analiza la relación entre los derechos humanos, la educación superior y la política pública de los Estados, concluyendo que hay una relación directa entre la falta de disfrute de los derechos humanos en la sociedad y el déficit de educación en derechos humanos, especialmente en la formación universitaria.

Palabras clave: educación superior, derechos humanos, política pública.

Abstract

This paper analyzes the relationship between human rights, higher education and public policies, and concludes that there is a direct connection between failure to enjoy human rights in the society and deficit in human rights education, especially at the university level.

Keywords: higher education, human rights, public policies.

Ana María Rodino
Pensar la educación en derechos humanos como política pública

Resumen

La educación en derechos humanos (EDH) hace la mediación entre el reconocimiento legal de los derechos humanos y su aplicación en la cotidianidad. Guarda así una relación de doble vía con las políticas públicas. Por un lado, es una práctica estratégica para impulsar la construcción de políticas democráticas, inclusivas y equitativas, que protejan los derechos humanos de la población y amplíen ciudadanía, porque instruye y moviliza a distintos colectivos sociales a defender derechos y les brinda herramientas para transformar la realidad. Por otro lado, la EDH también debe ser objeto de políticas específicas que la hagan realidad, que la lleven de la teoría a la práctica para concretar su potencial formativo y movilizador. Respecto a promover políticas de derechos humanos, se proponen tres amplios colectivos como destinatarios clave de EDH y se discuten sus aportes hacia cada uno: (1) expresiones organizadas de la sociedad civil, (2) agentes del Estado y (3) académicos y formadores de opinión. Respecto a las políticas necesarias para impulsar la EDH masivamente, se argumenta a favor de introducirla en todos los niveles de la educación formal.

Esto demanda decisiones políticas que propicien a la vez (1) normativa, institucionalidad y planificación específica y (2) planes, programas, herramientas educativas y formación de docentes en EDH.

Palabras clave: educación en derechos humanos, políticas públicas de derechos humanos, formación de la sociedad civil, formación de agentes del Estado, formación de formadores de opinión, formación de académicos.

Abstract

Human rights education (HRE) mediates between human rights legal recognition and their application in daily life. So, it keeps a twofold relationship with public policies. On one hand, it is a strategic practice to foster democratic, inclusive and fair public policies that protect people's human rights and enhance citizenship, because it informs and mobilizes diverse social groups in the defence of rights and provides tools to transform social reality. On the other hand, HRE also must be the object of specific public policies that take it from theory to praxis in order to set in motion its instructive and mobilizing potential.

Regarding the promotion of human rights public policies, the article proposes three broad groups as key target audiences for HRE, and discusses its contributions towards each one of them: (1) civil society organizations, (2) public servants and (3) scholars and opinion makers. Regarding the policies necessary to promote HRE massively, it is argued that it should be included in all levels of formal education. This goal demands political decisions to advance both (1) norms, institutions and specific educational planning and (2) school curricula and programs, didactic tools, and teacher's training.

Keywords: Human Rights education, Human Rights policies, training of civil society, training of public servants, training of opinion makers, training of scholars.

Victoria Kandel

Derechos humanos, ciudadanía y educación. Dilemas y desafíos

Resumen

¿Es posible construir ciudadanía desde la escuela?, ¿podemos educar en derechos humanos?, ¿Cómo llenar de contenido conceptos como derechos humanos y ciudadanía teniendo en cuenta que dicho contenido supone posicionamientos culturales, geopolíticos, ideológicos? Estos interrogantes se expanden a lo largo de las siguientes páginas, buscando no tanto su resolución sino ahondar en su complejidad.

Palabras clave: formación de ciudadanía, educación en derechos humanos, escuela, ley de educación nacional.

Abstract

Is it possible to build citizenship from school? Can we educate on human rights? How to fill content of concepts such as human rights and citizenship considering that content involves cultural, geopolitical, ideological positions? These questions are expanded along the following pages. We are not looking for responses but deepen their complexity.

Key words: citizenship education, human rights education, school, the national educational law.

Luisa Ripa

Algo de filosofía y la educación en derechos humanos

Resumen

El trabajo presenta las elaboraciones de carácter teórico y analítico que se aportaron en las investigaciones sobre educación y derechos humanos (Universidad Nacional de Quilmes 2003-2013), en especial para las convocatorias de algunos de los Coloquios Interamericanos de Educación y Derechos Humanos.

Se reconocen tres formas de vínculos entre la educación y los DH: en tanto que derecho a la educación –y los problemas del acceso real y sostenido–, la educación en derechos humanos –y los problemas de currícula y contenidos transversales o específicos de DH– y los DH en la práctica educativa –tanto en el nivel áulico como en los institucionales y de políticas públicas. El artículo sostiene que los tres vínculos constituyen un entramado de sostenimiento común que reconoce que la educación en derechos humanos construye la base para que accesos y prácticas sean reconocidas y exigidas.

Se plantean preguntas abiertas para concluir en la tesis de la novedad histórico-cultural de un estilo discursivo que deberá fundarse en una ética de la escucha.

Palabras clave: derechos humanos, educación, poder, reconocimiento.

Abstract

This paper presents the theoretical and analytical considerations included in the investigation work on Education and Human Rights (Universidad Nacional de Quilmes 2003-2013) especially for some of the Inter American Colloquiums on Education and Human Rights.

Three links between education and HR are identified: the right to education –including the issue of effective and sustainable access to education–; education in human rights –including the issue of curricula and “cross-sectional” or HR-specific contents– and HR in educational practice –both in the classroom and institutional context and in public policies.

Although all three links are intertwined and supported together, human rights education provides the stepping stone to access to and implement good educational practices.

The paper poses open questions and concludes with a thesis of the historical-cultural innovation of a new discursive style based on the ethics of listening.

Keywords: human rights, education, power, recognition.

Néstor D. Manchini, Matías Penhos, Omar A. Suárez

La educación en derechos humanos en el nivel superior. Apuntes del presente

Resumen

¿Qué lugar ocupan hoy los derechos humanos en la educación del nivel superior?

Según datos aportados a través de la investigación I+D “Educación y Derechos Humanos: hermenéutica y pedagogía” (PUNQ 1027), las formas en que se instauran los espacios de formación en derechos humanos en las universidades públicas muestran un paisaje desparejo aunque alentador respecto del primer decenio (1995-2004) para la educación en derechos humanos que había propuesto la UNESCO. Algunas instituciones avanzan en la implementación de propuestas de inclusión de esta temática, en carreras de grado y posgrado. Otras, muestran escasa articulación entre los distintos espacios de la estructura académica y la necesaria puesta en práctica, lo cual favorece conductas que reducen la educación en derechos humanos a una cuestión meramente discursiva.

A través de algunos estudios de caso de una muestra mayor, este trabajo también apunta en las conclusiones ciertas pistas posibles para profundizar en la educación en derechos humanos (EDH).

Palabras clave: derechos humanos, educación superior, pedagogía, educación en derechos humanos.

Abstract

What's the place for human rights in higher education?

As has been shown by research under the R&D project “Education and

Human Rights: Hermeneutics and Pedagogy" (PUNQ 1027), the pattern in which learning on human rights finds its way in public universities, as called for by UNESCO, shows an inconsistent, though encouraging landscape, compared to the previous decade (1995-2004). Some institutions make progress in the implementation of proposals to include this topic in undergraduate and postgraduate courses. Others show poor connection between the different sectors of the academic structure and the practical implementation, which favors a tendency to reduce human rights education to a merely discursive issue.

Using some case studies from a larger sample, this paper presents in the conclusions some hints to further indulge in Human Rights Education (HRE).

Keywords: human rights, higher education, pedagogy, human rights education.

Sergio G. Eissa, Sol Gastaldi, Iván Poczynok, Elina Zacarías Di Tullio
El ciberespacio y sus implicancias para la defensa nacional. Aproximaciones al caso argentino

Resumen

El presente artículo analiza las implicancias que tiene el surgimiento del ciberespacio como un nuevo ambiente operacional en el cual los Estados podrían enfrentarse, tal como históricamente lo han hecho en la tierra, en el mar y en el aeroespacio. En primer lugar, se indaga sobre las características particulares que tiene este nuevo ambiente y, en segundo lugar, se precisa qué se entiende por *ciberdefensa* y *ciberguerra*. Finalmente, el artículo propone, a partir de la legislación vigente en la República Argentina –que separa claramente los problemas criminales de incumbencia del sistema de seguridad interior de aquellas amenazas de origen militar que son responsabilidad primaria de la defensa nacional–, qué enfoque sería el más adecuado para que el Estado nacional aborde las amenazas provenientes del ciberespacio.

Palabras claves: ciberespacio, ciberdefensa, ciberguerra, defensa nacional.

Abstract

This article analyzes the implications that the emergence of cyberspace has as a new operational environment in which the States could face militarily, as historically they have had in the ground, at sea and in airspace. First, it explores the characteristics that this new environment has and,

secondly, the concepts of “cyber defense” and “cyber warfare” are defined. Finally, the article proposes, based on the existing legislation in Argentine Republic –which clearly separates criminals issues concern of internal security system from the threats of military origin that are the primary responsibility of national defense–, which would be the most appropriate approach for that the Federal Government addresses the threats from cyberspace.

Keywords: cyberspace, cyberdefense, cyberwar, national defense.

Mauro Greco

Responsabilidad, resistencias y primera persona en el recuerdo de la última dictadura

Resumen

Un sentido en común de parte de las ciencias historiográficas es la contraposición entre historia y memoria: la primera sería el reducto de la profesionalidad, la segunda, el puro evocar rememorativo sin reflexiones. La historia estaría asociada a la forma-investigación, la memoria, al testimonio de sobrevivientes, contemporáneos y testigos. Una intervención que puntuó el campo argentino al respecto fue la posición de Beatriz Sarlo (2005) sobre el lugar de la primera persona en el recuerdo del pasado reciente, la cual, entre otras, generó respuestas tendientes a resaltar la insuficiencia de los documentos de época para su comprensión densa (Oberti, 2009) o la pertenencia de aquel discurso a sus propios pactos y convenciones lectoescriturales (Kaufman, 2006). Este debate, así como la crítica del concepto de responsabilidad (Agamben, 2000) y su defensa (Arendt, 2007), será retomado para intentar pensar nuestra tesis doctoral sobre responsabilidad colectiva y pequeñas resistencias para con la última dictadura a través de memorias de vecinos de centros clandestinos (CCD). Se intentarán retomar, por último, las reflexiones butlerianas (2009) sobre la responsabilidad en términos de dar cuentas de sí.

Palabras clave: última dictadura, responsabilidad, resistencias, primera persona, memorias.

Abstract

One common sense of part of the historiography sciences is the opposition between history and memory: the first would be the place of the professionalism, the second one the one of pure invoke remembering without reflections. The history would be associated

to the form-investigation, the memory, to the testimony of survivors, contemporaries and witnesses. One intervention that punctuate the argentine camp of memory about this issues was the position of Beatriz Sarlo (2005) about the place of the "I" in the remembering of the recent past, which, between others, generated responses aimed to stand out the insufficiency of epochal documents to the deep comprehension of her, or the belonging of that discourse to his owns agreements and conventions of reading and writing. That debate, as the critique of the responsibility concept (Agamben, 2000) as well as his defense (Arendt, 2007), will be recapitulated to try to think our doctoral thesis about collective responsibility and micropolitics resistances to the last dictatorship by memories of the clandestine detention camps (CCD)'s neighbors. We will also try to recapitulate, finally, the reflections of Butler (2009) about the responsibility in giving counts of one self's terms.

Keywords: last dictatorship, responsibility, resistances, first person of the singular, memories.