

# Brumario **21**

Sociales • Humanidades • Negocios

Sociedad y gobernabilidad

## Hacia una democracia consensual

Cuatro crisis estructurales y transversales más importantes de la democracia argentina (ética, política, organizativa e institucional) y el conjunto de consensos necesarios y posibles para contribuir a su superación

### Responsabilidad Social Empresarial

Los temas de responsabilidad social universitaria de mayor relevancia e impacto para la comunidad de Universidad Siglo 21.

### Innovación, tecnología y libertad

Hay un claro impacto de la libertad en la innovación. Pero, ¿qué sucede con la relación inversa?. Análisis del tema.

### Relaciones Internacionales

Reflexiones en primera persona sobre el perfil profesional del internacionalista y su inserción laboral.

### Hacia una propuesta de reforma laboral en Argentina

Análisis y discusión de estrategias para una reforma en la ley laboral vigente.

Estado y Empresa  
**Daño Punitivo y Sustentabilidad**

Management  
**Gestión de Pymes en contextos BANI**

Financiamiento Internacional  
**Argentina en el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura**

## AUTORIDADES ACADÉMICAS

### Consejo Académico

Administración y Negocios

Mgter. Leticia Masfarré

Mgter. Pilar Maure

Mgter. Gerardo Garcia Oro

### Economía y Finanzas

Lic. Gastón Utrera

Dr. Efraín Molina

Mgter. Argos Rodriguez Machado

### Política y Relaciones Internacionales

Dr. Federico Trebuq

Dr. Jaime Rodriguez Alba

### Tecnología e Innovación

Mgter. Andrés Pallaro

Lic. Emmanuel Peña Alvarez

Dra. María Paula Gonzalez

### Consejo Editorial

José María Correa

Soledad Vivas

Esteban Sponton

### Editora General

Mgter. Carina Marques Bertinatti

### Editorial Universidad Siglo 21



# Índice

## Artículos Académicos

Editorial.....	4
Carina Marques Bertinatti	
Hacia una democracia consensual .....	7
Dr. José Emilio Graglia	
Innovación, tecnología y libertad.....	27
Dr. Martín Krause	
Hacia una propuesta de reforma laboral viable en Argentina .....	41
Lic. Gastón Utrera	
Reflexiones en primera persona sobre el perfil profesional del internacionalista y su inserción laboral .....	54
Dr. Federico Trebucq	
Argentina en el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura: Logros y desafíos.....	65
Lic. María Clara Labat	
Gestión de Pymes en contextos BANI.....	78
Dr. Juan Carlos Valda	
Los temas de responsabilidad social universitaria de mayor relevancia e impacto para la comunidad de Universidad Siglo 21 .....	86
Mgter. Marina Fausti	
La contribución del daño punitivo a la conformación de las conductas sustentables en las organizaciones.....	111
Mgter. Adrián Rébora	

bajo su dirección, un excelente análisis en clave de propuesta orientado a la reducción del empleo informal en Argentina. El autor realiza un planteo por demás interesante al proponer dejar de lado las reformas que implican modificaciones a la Ley de Contrato de Trabajo en lo que refiere al régimen indemnizatorio y generar una estrategia alternativa que disminuya progresivamente los pasivos contingentes laborales de las empresas y promueva la creación de Fondos de Cese Laboral.

El **Dr. Federico Trebucq** nos propone reflexionar, desde una perspectiva personal y propositiva, acerca del perfil profesional del internacionalista y su inserción laboral atento al escenario diverso y complejo que dificulta muchas veces su clara visualización, principalmente a estudiantes y jóvenes profesionales recientemente egresados de la carrera de Relaciones Internacionales. En su recorrido, el autor invita a pensar sobre la carrera, las profesiones, la formación y comparte experiencias propias para contribuir a responder a la pregunta sobre qué hace un internacionalista, asumiendo que se trata de una profesión que se encuentra en constante construcción.

La **Lic. María Clara Labat** nos invita a pensar sobre el rol del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura para el financiamiento de obras de infraestructura en Argentina a partir de su ingreso formal en el año 2021. Por medio de un relevante análisis teórico e histórico-estructural, el artículo realiza una clara caracterización del Banco, así como una aproximación sobre las repercusiones, efectos, ventajas y desventajas para nuestro país del acceso a dicho financiamiento, todo ello considerando la proyección china en el escenario internacional actual.

El **Dr. Juan Carlos Valda** realza la importancia de comprender las características del entor-

no actual, representado por el acrónimo BANI (quebradizo, que genera ansiedad, no lineal e incomprensible; por sus siglas en inglés), que enfrentan las empresas en general y las pymes en particular. El autor analiza de manera muy interesante el impacto de dicho entorno y propone los ejes principales sobre los cuales debieran trabajar las empresas para generar valor y transitar esta realidad que supone un enorme desafío para las organizaciones y sus líderes.

La **Mgter. Marina Fausti** nos comparte los resultados de una interesante investigación exploratoria y descriptiva vinculada a la Responsabilidad Social Universitaria, considerando como caso a la Universidad Siglo 21 durante los años 2020 y 2021. El artículo pretende realizar aportes a la trazabilidad de la política de sustentabilidad de la UES21 al identificar los temas materiales y los grupos de interés, así como lograr comprender qué esperan los diferentes stakeholders del compromiso de la Universidad en todos los diferentes ámbitos que le competen.

El **Mgter. Adrián Rébora** nos muestra los resultados de una valiosa investigación referida al daño punitivo como herramienta para favorecer o desfavorecer el desarrollo de la sustentabilidad, atento al potencial que tiene de dirigir o motivar conductas de los proveedores de bienes y servicios. El autor considera más de un centenar de casos con sentencia de daño punitivo de reciente data (2019-2021) y analiza, entre otros aspectos, la evolución de los montos condenatorios, arribando a conclusiones importantes que podrían dar cuenta de incentivos a continuar con conductas no sustentables por parte de los proveedores.

Nuestro principal anhelo con estas producciones que acabamos de presentar muy sintéticamente es propiciar, de la mano de expertos, un espacio de difusión de estos temas

hacia la comunidad científica y el público en general, así como visibilizar algunas problemáticas que consideramos de gran actualidad e importancia, que inviten al análisis crítico y la reflexión por parte de diferentes actores.

Sin más, los invitamos a todos y a todas a disfrutar de la lectura que propone este número 24 de la Revista Brumario. ■

---

**Carina Marques Bertinatti**

Editora Revista Brumario

Universidad Siglo 21

# Hacia una democracia consensual

Por José Emilio Graglia<sup>1</sup>

---

## RESUMEN

Las crisis que nos quedan (de los valores éticos, de las ideas políticas, de las prioridades nacionales y de las instituciones representativas y republicanas) son los consensos que nos faltan. Estas crisis son consecuencias del vaivén entre los defectos de políticas “neoliberales” que han ajustado sin eficiencia y los excesos de políticas “populistas” que han repartido sin ineficacia. Para superar estas crisis que nos quedan es necesario construir los consensos que nos faltan que solo pueden partir del encuentro entre lo mejor de cada credo, el liberal y el popular. El presente artículo analiza las principales crisis de la democracia argentina y propone un conjunto de consensos para abordarlas.

## PALABRAS CLAVE

Democracia consensual; Crisis; Ética de mínimos; Alianza estratégica

---

### 1. Introducción: Las crisis que nos quedan

Al hablar de las crisis sufridas desde la recuperación de las instituciones representativas y republicanas de la democracia argentina, se suele pensar en las crisis de 1989 y de 2001 que terminaron con los gobiernos de los presidentes radicales Raúl Alfonsín y Fernando de la Rúa. En rigor, habría que agregar las crisis que concluyeron con los mandatos de Adolfo Rodríguez Saá y de Eduardo Duhalde. Obviamente, también se debe agregar la crisis de 2018/2019 que impidió la continuidad de Mauricio Macri por cuatro años más al frente del poder ejecutivo nacional.

Ahora bien, dichas crisis económicas y sociales, entre otras, fueron coyunturales, graves o gravísimas, pero coyunturales.

Sin embargo, hay otras que son estructurales y, a la vez, transversales. Se trata de las crisis de fondo, las que atraviesan las casi cuatro décadas pasadas y, que lamentablemente, siguen ahí. Estas son las que explican las recurrentes dificultades económicas y sociales. Me refiero a cuatro grandes crisis que se alimentan y retroalimentan, viciosamente, de la primera derivan la segunda y la tercera (Rodríguez Alba, 2018) y de estas procede la cuarta (Corporación Latinobaró-

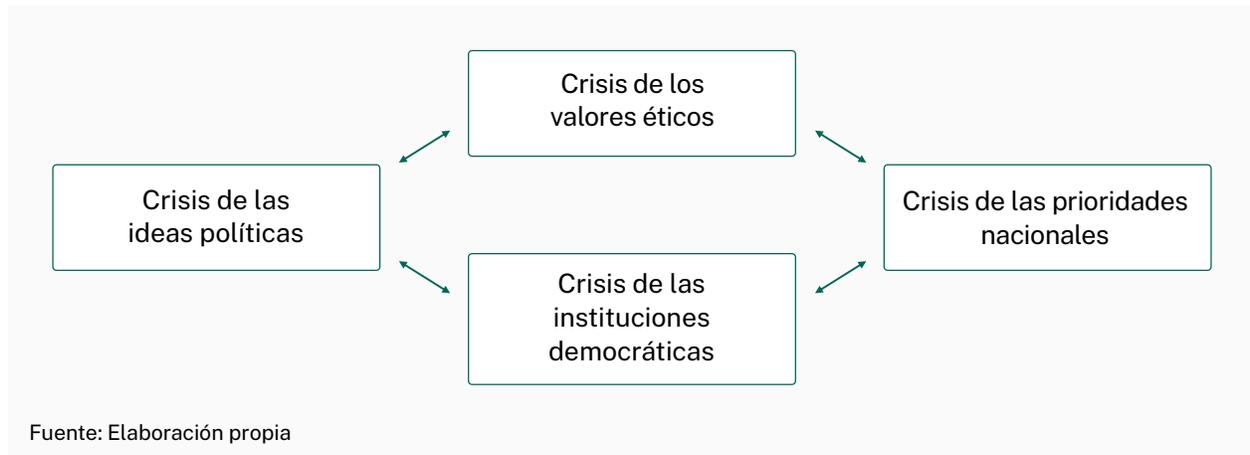
---

<sup>1</sup> Presidente Fundación para la Investigación Científica y los Estudios Sociales-ICES

metro, 2021): 1) una crisis “ética” o de los valores éticos, 2) una crisis “política” o de las ideas políticas, 3) una crisis “organizativa” o

de las prioridades nacionales y 4) una crisis “institucional” o de las instituciones representativas y republicanas (Graglia, 2021).

**Figura 1** Las cuatro crisis de la democracia argentina



La primera y principal crisis de la democracia argentina es “ética” y se deriva de visiones “pragmáticas” que desprecian o menosprecian los principios y valores, por una parte, frente a visiones “dogmáticas” que tratan de imponer los suyos, por la otra (Graglia, 2019, pp. 65-78). Esta crisis tiene cuatro manifestaciones:

1. La crisis de las verdades únicas: discursos de odio, mentiras políticas, partidarias y sectoriales, falsas noticias por los medios de comunicación y las redes sociales.
2. La crisis de las libertades individuales: irresponsabilidades empresariales, civiles y ciudadanas derivadas en opresiones y dependencias fácticas.
3. La crisis de la justicia social: inequidades y desigualdades en la distribución de los ingresos y la riqueza, empeoradas por la falta de una perspectiva de género.
4. La crisis de la solidaridad: desinterés por otras personas y, en particular, por quienes

tienen más necesidades y menos recursos.

En su libro “Más ética, más desarrollo”, Bernardo Kliksberg (2008 p. 13) sostiene: “En América Latina, hay una sed de ética”. Ha pasado más de una década de esa afirmación y sigue siendo válida, para Latinoamérica y, en particular, para nuestro país. “Vastos sectores confluyen en la necesidad de superar la escisión entre ética y economía que caracterizó las últimas décadas. Una economía orientada por la ética no aparece como un simple sueño, sino como una exigencia histórica para lograr que la paradoja de la pobreza en medio de la riqueza pueda realmente superarse y construir un desarrollo pujante, sustentable y equitativo”. Es la crisis de las crisis: una economía y una política, agregó, escindidas de los valores éticos.

La segunda gran crisis de la democracia argentina es “política” y se deriva de ideologías “privatistas” que promueven un Estado ausente y una sociedad individualista, por una parte, frente a ideologías “estatistas”

que propician un Estado omnipresente y una sociedad corporativista, por la otra (Graglia, 2019, pp. 35-63). Esta crisis tiene cuatro manifestaciones:

1. La crisis del rol del Estado respecto a la sociedad: de un abstencionismo indolente a un intervencionismo bobo.
2. La crisis del rol de la sociedad respecto al Estado: de la apatía de los privados y ciudadanos a la cooptación de los factores de poder económicos y mediáticos.
3. La crisis de la economía liberal de mercado: del mercado como dueño y señor de la sociedad a la quiebra del Estado de bienestar como su protector.
4. La crisis de la inserción internacional y la organización interna: de la dependencia al aislamiento y del unitarismo a la descentralización sin recursos.

Más de una década y media atrás, Mark Paine, Daniel Zovatto y Mercedes Mateo Díaz (2006), entre otros destacados autores, publicaron un libro llamado “La política importa”. Por aquellos años, las economías de los países latinoamericanos crecían, aunque el impacto social se hacía esperar. Pues bien, la situación económica y social de los países de América Latina ha empeorado y será mucho peor después de la pandemia del coronavirus Covid-19. Si la política importaba entonces, ahora importa muchísimo más. Porque es la política la que define las prioridades de un modelo de desarrollo integral y las instituciones de un perfil de democracia real, sin dudas.

La tercera gran crisis de la democracia argentina es “organizativa” y se deriva de teorías que creen en el “derrame” y el “eficientismo”, por una parte, frente a prácticas que confían en el “asistencialismo” y el “me-

sianismo”, por la otra, como fórmula de desarrollo y solución a los problemas (Graglia, 2019, pp. 79-108). Esta crisis tiene cuatro manifestaciones:

1. La crisis del desarrollo económico: la recesión o el estancamiento, el aumento desempleo, de la pobreza y la indigencia.
2. La crisis del desarrollo humano y social: la desatención de la educación, la salud, la seguridad y la redistribución de los ingresos y la riqueza,
3. La crisis de las finanzas públicas: el déficit fiscal crónico y el insuficiente superávit comercial.
4. La crisis de la transparencia y el civismo: la corrupción política en la función pública y la anomia social respecto al cumplimiento de las leyes.

Tras tres años de crecimiento económico, Daniel García Delgado (2006, p.17) planteaba el desarrollo en un contexto postneoliberal: “El desarrollo retorna al espacio público y al debate político y académico. Este retorno se produce tras 30 años de implementación de una verdadera revolución conservadora, que destruyó el contrato social bienestarista y subsumió todas las dimensiones de lo social a la lógica de maximización del interés individual”. Pues bien, después de los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández, vino el gobierno de Mauricio Macri y, entonces, aquel enfoque se actualizó. Pero, a diferencia de entonces, hay que pensar el desarrollo tras tres años de recesión (2018-2020).

La cuarta gran crisis de la democracia argentina es “institucional” y se deriva, por una parte, de la minimización de las instituciones al “formalismo” de sus normas y al mérito de los individuos (meritocracia) o al “persona-

lismo” de sus integrantes y la voluntad de los líderes (autocracia) (Graglia, 2019, pp. 109-138). Esta crisis tiene cuatro manifestaciones:

1. La crisis de la representatividad: infidelidad de los representantes como mandatarios, desorganización y disfuncionalidad de los partidos políticos.
2. La crisis de la rendición de cuentas: desampoderamiento de los representados e impotencia de los mecanismos de accountability.
3. La crisis de la receptividad política y la independencia judicial: ineffectividad de los poderes políticos y parcialidad en la administración de justicia.
4. La crisis de la legitimidad democrática: desconfianza en las instituciones y pérdida de apoyo a la democracia.

Joseph Stiglitz (2013, pp.33-34) ha analizado el fracaso de los mercados y, también, el fracaso del sistema político. “La democracia real es algo más que el derecho a votar cada dos o cuatro años. (...) Un sistema político que potencia la voz de los ricos ofrece muchas posibilidades para que las leyes y la normativa –y su administración– se diseñen de forma que no solo no protejan a los ciudadanos corrientes frente a los ricos, sino que enriquezcan aún más a los ricos a expensas del resto de la sociedad. (...) la política ha condicionado el mercado, y lo ha condicionado de forma que favorezca a los de arriba a expensas de los demás”. Este fracaso del sistema político es la crisis institucional a la que me refiero.

## 2. En busca de consensos necesarios y posibles

Las crisis que nos quedan (de los valores éticos,

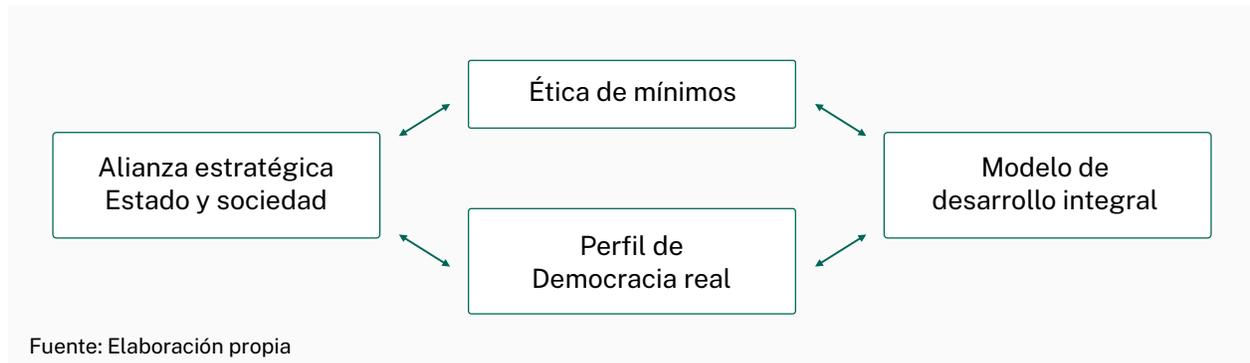
de las ideas políticas, de las prioridades nacionales y de las instituciones representativas y republicanas) son los consensos que nos faltan. No tengo dudas al respecto. La mera enumeración parece una montaña difícil de subir o un río difícil de cruzar. Es cierto. Pero nadie dice que debemos hacerlo simultáneamente. Eso sería imposible o insostenible. La clave es ir paso a paso, recuperando confianzas mutuas que se han perdido. Muchos dicen que, hoy por hoy, consensuar es una utopía. No obstante, como decía Bergoglio hace más de 15 años: “La creatividad implica proyectar utopías y, al mismo tiempo hacerse cargo de lo que hay” (2005, p. 78).

A continuación, trato de exponer lo que, creo, debemos y podemos hacer en este presente, como una modesta contribución a un gran debate nacional que sigue pendiente. Los argentinos necesitamos un conjunto de consensos: 1) una ética de mínimos, 2) una alianza estratégica Estado & sociedad, 3) un modelo de desarrollo integral y 4) un perfil de democracia real. Desde ya, no es posible que todos estemos de acuerdo con todos, ni en cada uno de los temas ni de una vez y para siempre. Ni siquiera es deseable. La democracia requiere construir consensos, pero también mantener disensos. Las diferencias son tan importantes como las coincidencias. La clave es que estas primen sobre aquellas.

Ver **Figura 2** en página siguiente

Para superar la crisis “ética”, necesitamos consensuar una ética de mínimos, a partir del respeto irrestricto a la dignidad de cada una de las personas humanas y la consiguiente búsqueda del bien común como un mínimo de bienestar para todas. Es fundamental encontrar algunas verdades compartidas, alentando el diálogo político, partidario y sectorial, garantizar las libertades individuales, fomentando la responsabilidad

**Figura 2** Los consensos que nos hacen falta



empresarial, civil y ciudadana, afianzar la justicia social, reparando las inequidades y desigualdades, e intensificar la solidaridad interpersonal, urgiendo el compromiso con las personas y familias que tienen más necesidades insatisfechas y menos recursos para satisfacerlas.

La ética de mínimos se inspira en esa ética común o global que plantea Joan Carrea i Carrera (2003, p. 234): “Nuestro mundo de hoy es plural. En él convivimos personas que pensamos de manera distinta, procedentes de distintas tradiciones culturales, religiosas, ideológicas. (...) Entre todos, podríamos ir buscando, en el seno de este pluralismo, aquello que nos pueda unir en el ámbito de los valores o de los derechos fundamentales de las personas y de los pueblos. De este modo, podríamos construir una sociedad donde tuviera lugar la cooperación y no una mera coexistencia”. De eso se trata, de respetar las diversidades, de tolerarlas y aceptarlas, encontrando coincidencias entre las diferencias.

Para superar la crisis “política”, necesitamos consensuar una alianza estratégica Estado & sociedad, a partir de la redefinición de los roles del Estado y de la sociedad como pilares de una economía social de mercado. Es fundamental rescatar el rol de un Estado responsable, estimulando la subsidiariedad

en las decisiones gubernamentales y las acciones administrativas, recobrar el rol de una sociedad destinataria, incentivando la participación en las políticas públicas, forjar una economía social de mercado, conciliando la iniciativa privada y el bienestar general, y promover la inserción internacional y la reorganización interna, procurando la integración latinoamericana y la descentralización federal.

La alianza estratégica es lo que Luis F. Aguilar Villanueva (2010, pp. 35-36) llama “gobernanza”, o sea, “el hecho de que gobierno y sociedad sin perder su diferencia e independencia producen ahora en modo asociado ('coproducen') un buen número de políticas, inversiones, proyectos y servicios públicos, definiendo la división del trabajo que tendrá lugar entre el sector público y el sector privado o social al momento de llevarlo a cabo, la cantidad y el tipo de recursos que habrá de aportar cada uno de los sectores, así como la autoridad y la responsabilidad que cada sector participante tendrá durante el proceso de ejecución”. De eso se trata, del sector público y los sectores privados y ciudadanos trabajando juntos, en equipo.

Para superarla la crisis “organizativa”, necesitamos consensuar un modelo de desarrollo integral, a partir de un conjunto de prioridades nacionales. Es fundamental promover

el crecimiento económico, aumentando el trabajo decente, disminuyendo la pobreza y erradicando la indigencia, impulsar el desarrollo humano y social, priorizando la educación, la salud, la seguridad y la inclusión, eficientizar la gestión de las finanzas públicas, procurando un equilibrio fiscal sostenido y un superávit comercial ampliado, combatir la corrupción política y la anomia social, recuperando la honestidad de los gobernantes y el civismo de los ciudadanos.

El modelo de desarrollo integral es compatible con los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas (Graglia, 2017). Esas deben ser nuestras prioridades nacionales. Obviamente, hay que adaptarlos a la realidad argentina, con metas a corto, mediano y largo plazo, recalculadas a partir de la pandemia y sus secuelas. Podemos agrupar o desagrupar esos objetivos, pero son una plataforma de discusión que no debemos desconocer. Todos los gobiernos, tanto el nacional como los provinciales y municipales, de todos los partidos deberían considerarlos al establecer sus propias agendas para el desarrollo y, además, concertarlos con los sectores privados y ciudadanos. Es necesario y urgente.

Para superar la crisis “institucional”, necesitamos consensuar un perfil de democracia real, a partir de la consolidación y el perfeccionamiento de la democracia formal que tanto nos ha costado recuperar. Es fundamental fidelizar a los representantes como mandatarios, fortaleciendo los partidos políticos, empoderar a los representados como mandantes, potenciado los mecanismos de accountability, optimizar la organización y el funcionamiento de los poderes republicanos, exigiendo receptividad de los Poderes Ejecutivos y Legislativos e independencia del Poder Judicial, legitimar las instituciones

democráticas, recuperando la confianza ciudadana.

El perfil de una Democracia “real” y no solamente formal ha sido genialmente sintetizado por Nelson Mandela (1918-2013) (Graglia, 2021). El gran líder sudafricano, tras 27 años encarcelado injustamente y después de derrotar al apartheid, elegido presidente de su país mediante elecciones libres y habiendo gobernado entre 1994 y 1999, supo decir: “Si no hay comida cuando se tiene hambre, si no hay medicamentos cuando se está enfermo, si hay ignorancia y no se respetan los derechos elementales de las personas, la democracia es una cáscara vacía, aunque los ciudadanos voten y tengan Parlamento”. Así es, la democracia es más que votar cada tanto y elegir un presidente, diputados y senadores. Es eso y mucho más.

#### **a. Cuatro consensos para una ética de mínimos**

A continuación, planteo un primer conjunto de cuatro consensos a acordar en la búsqueda de para una “ética de mínimos” que, gradualmente, pueda superar la crisis de los valores éticos. Cada uno de esos consensos que propongo, significa una serie de cuestiones que, entre otras, deben ser debatidas, a saber:

##### **1. Encontrar verdades algunas compartidas, alentando el diálogo político:**

Una ética de mínimos requiere encontrar algunas verdades compartidas (Bergoglio, 2005), aprendiendo a razonar juntos, exponiendo los pensamientos y sentimientos propios y, a la vez, escuchando los ajenos, buscando unas pocas coincidencias entre otras muchas diferencias. Los candidatos de los diferentes partidos, alianzas o frentes, no deben estafar a los electores en las propuestas de las campañas electorales.

Ni los oficialistas ni los opositores de turno deben engañar a los ciudadanos en el ejercicio de sus funciones públicas. Los ciudadanos no deben mentirse entre ellos ni deben dejarse mentir por las falsas noticias de los medios de comunicación o las redes sociales.

Para encontrar verdades compartidas, es fundamental el diálogo político, partidario e intersectorial (Lorenzetti, 2010), sorteando prejuicios ideológicos y ventajismos políticos a favor de partidos o sectores, construyendo de cara al futuro. Los dirigentes políticos, del oficialismo y la oposición, tienen que dialogar por encima de los beneficios partidarios de cada uno. Los directivos de empresas privadas y de organizaciones civiles tienen que dialogar por encima de los provechos corporativos de unos u otros. Los dirigentes políticos y los directivos empresariales y civiles tienen que dialogar, considerándose como adversarios circunstanciales y no como enemigos irreconciliables.

## **2. Garantizar las libertades individuales, fomentando la responsabilidad colectiva:**

Una ética de mínimos requiere garantizar las libertades individuales, formales y reales (Bergoglio, 2005), defendiendo los derechos propios y respetando los derechos ajenos. Las libertades formales deben ser la base y el punto de partida de las libertades reales, asegurando la igualdad de derechos ante la ley y, sobre todo, la igualdad de oportunidades frente a la vida. El ejercicio de las libertades individuales debe alejarnos de la meritocracia sin igualdad de oportunidades y de la autocracia sin igualdad de derechos. Nunca, en nombre de las libertades formales, se pueden explicar las inequidades sociales y nunca, en nombre de las libertades reales, se pue-

den justificar las obsecuencias políticas, partidarias o sectoriales.

Para garantizar las libertades individuales, es imprescindible la responsabilidad colectiva, particularmente de las asociaciones de empleadores y trabajadores formales e informales (Resicco, 2019). Debemos saber que el futuro de todas las personas depende del futuro de cada una de ellas y viceversa. Las libertades individuales (formales y, sobre todo, reales) y la responsabilidad colectiva deben ser el anverso y el reverso de una misma moneda. La responsabilidad colectiva del empresariado, por una parte, del sindicalismo y de otras organizaciones de la sociedad civil, por la otra, implica la cooperación y la conjunción de la libertad de empresa y la libertad de trabajo.

## **3. Afianzar la justicia social, apuntalando la equidad distributiva:**

Una ética de mínimos requiere afianzar la justicia (Bergoglio, 2013), generando oportunidades para todas las personas y familias y, en particular, para aquellas que tienen más necesidades y menos recursos. Los dirigentes políticos deben ser justos, no abusar del poder ni enriquecerse ilícitamente en el ejercicio de sus funciones públicas. Los empresarios pueden tener ganancias y los sindicalistas pueden defender conquistas, enhorabuena, pero no perjudicar a consumidores o usuarios ni a terceros. Sin caer en el igualitarismo, lo que a algunos les sobra jamás puede ser lo que a otros les falta, como requisito de una justicia que sea capaz de reparar sin venganzas ni revanchismos.

Para afianzar la justicia social, es indispensable la lucha contra la pobreza y la desigualdad (Resicco, 2019), enfrentando las

injusticias sociales existentes como la mayor y la peor afrenta del país. La teoría del derrame de los ricos es falsa y la práctica del asistencialismo a los pobres es hipócrita, ni la una ni la otra ayudan a reparar esas injusticias. La justicia social es la gran utopía que debe reunirnos, a partir de una realidad que debe incomodarnos y sublevarnos. Las discriminaciones son siempre nefastas, sea por edad, sexo o género, por capacidades o discapacidades físicas o psíquicas, por creencias religiosas o ideologías políticas, entre tantas otras.

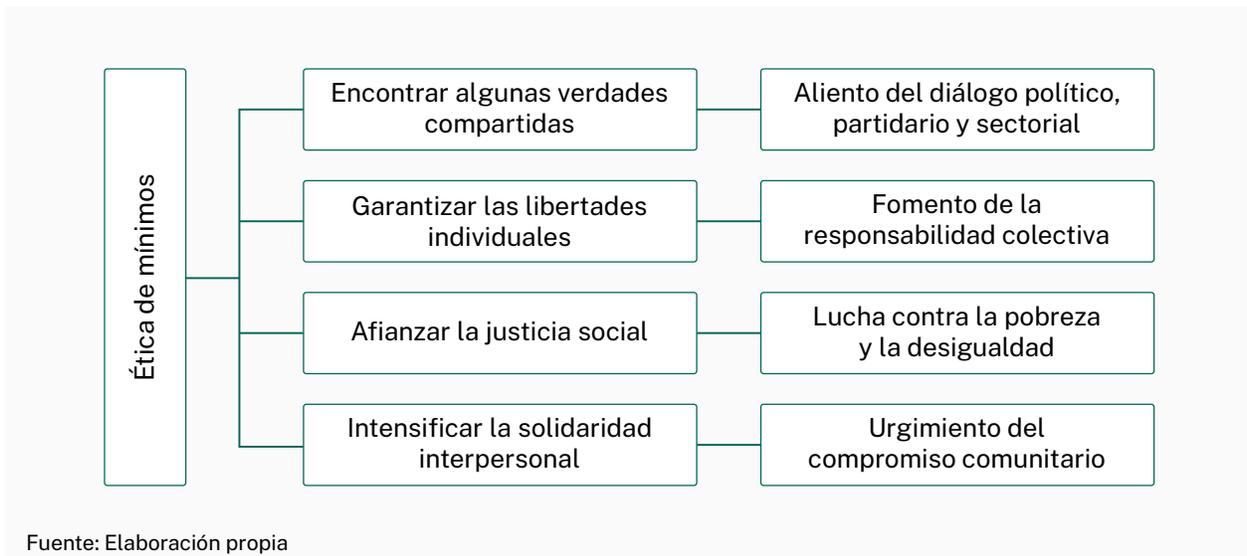
**4. Intensificar la solidaridad interpersonal, urgiendo el compromiso comunitario:**

Una ética de mínimos requiere intensificar la solidaridad (Bergoglio, 2013), dando a los otros lo que les corresponde por ser personas humanas, independientemente de la recompensa por el resultado de su esfuerzo o de las prebendas por la obsecuencia a su caudillo. Los dirigentes políticos de todos los partidos deben abandonar, de una vez y para siempre, el asisten-

cialismo social y clientelismo electoral. Los directivos de empresas privadas u organizaciones civiles no deben confundir la solidaridad con las dádivas o las prebendas que dan o reciben. Los ciudadanos deben superar los individualismos y el “sálvese quien pueda”, comprometiéndose los unos con los otros.

Para intensificar la solidaridad interpersonal, es primordial el compromiso comunitario (Francisco, 2020), asumiendo comportamientos fraternales, a diario, en las grandes y, también, en las pequeñas cosas. El reclamo por los propios derechos debe realizarse, pero no puede obstaculizar la realización de los derechos ajenos. La solidaridad interpersonal se observa cuando las personas que no son pobres reclaman por la reducción de la pobreza y la erradicación de la indigencia. También cuando quienes tienen una vivienda propia o un trabajo decente reclaman por quienes no los tienen y quienes acceden a los servicios de salud y educación reclaman por quienes no pueden hacerlo.

**Figura 3** Consensos para una ética de mínimos



## **b. Cuatro consensos para una alianza estratégica Estado & sociedad**

A continuación, planteo un segundo conjunto de cuatro consensos a concertar en la búsqueda de una “alianza estratégica Estado & sociedad” que, gradualmente, pueda superar la crisis de las ideas políticas. Cada uno de esos consensos que propongo, presupone una serie de cuestiones que, entre otras, deben ser debatidas, a saber:

### **1. Rescatar un Estado responsable, estimulando la subsidiariedad:**

Una alianza estratégica Estado & sociedad requiere rescatar el rol del Estado (Aguilar Villanueva, 2010) como responsable principal de las políticas públicas (Graglia, 2021), gobernando y administrando correctamente. El gobierno y la administración pública deben cumplir sus funciones específicas, siempre al servicio de la sociedad y no de gobernantes o administradores de turno. Los gobernantes deben tomar las decisiones y los administradores públicos deben implementar las acciones, cada uno en el marco de sus respectivas competencias legales. Unos y otros deben trabajar en equipo, atentos a sus responsabilidades como servidores públicos, para que las políticas públicas puedan lograr sus objetivos y resultados.

Para rescatar el rol del Estado como responsable principal de las políticas públicas, es fundamental la subsidiariedad del gobierno y la administración (Castillo, 2018). Las decisiones gubernamentales y las acciones administrativas deben ser subsidiarias, irrevocablemente a favor de la participación de los actores privados y de los ciudadanos. El Estado debe estar presente e intervenir cuando haga falta, no puede desatender las necesidades

sociales ni abandonar a los ciudadanos en nombre de la iniciativa privada. Asimismo, no debe ser omnipresente ni intervenir cuando no haga falta, no puede adueñarse de las necesidades sociales ni someter a los ciudadanos en nombre del bienestar general.

### **2. Recobrar una sociedad destinataria, incentivando la participación:**

Una alianza estratégica Estado & sociedad requiere recobrar el rol de la sociedad (Aguilar Villanueva, 2010) como primera destinataria y partícipe necesaria de y en las políticas públicas (Graglia, 2021), buscando la satisfacción social y la consiguiente aceptación de los ciudadanos. El gobierno y la administración no deben decidir ni accionar a solas sino en colaboración con los actores privados y ciudadanos. Un buen gobierno y una buena administración se ocupan de las necesidades demandadas y se preocupan de las necesidades no demandadas. Los gobernantes y administradores públicos deben dar voz a quienes no la tienen y escucharla como una oportunidad y no como una amenaza.

Para recobrar el rol de la sociedad como destinataria y partícipe, es indispensable la participación de los sectores privados y ciudadanos (Castillo, 2018). La participación, tanto sectorial como ciudadana, debe ser capaz de transformar una simple sociedad en una comunidad organizada o, en otros términos, una población en un pueblo. Los actores provenientes de los sectores privados y ciudadanos deben ser protagonistas y no actores de reparto, reconociendo que sus intereses pueden ser contradictorios y que sus influencias son disímiles. Asimismo, deben exigir su derecho a la participación porque, a la vez, esa es su obligación, hacer valer sus intereses

y ejercer sus influencias.

### **3. Forjar una economía social de mercado, conciliando la iniciativa privada y el bienestar general:**

Una alianza estratégica Estado & sociedad requiere forjar una economía social de mercado (Quaas, 2008), partiendo de la subsidiariedad estatal y la participación social. Una economía social de mercado supone un Estado que interviene cuando los actores privados y ciudadanos no pueden satisfacer sus necesidades, para fortalecerlos, y se abstiene cuando pueden hacerlo, buscando siempre el bienestar general. Asimismo, supone una sociedad que se hace cargo de sus necesidades y se organiza para satisfacerlas a través de sus actores, activando la iniciativa de los dirigentes privados y ciudadanos. Los extremos ideológicos que niegan al Estado o al mercado o, por el contrario, los idolatran, atentan contra esa alianza estratégica.

Para forjar una economía social de mercado, es primordial la conciliación entre el bienestar general y la iniciativa privada (Jarquín y Echeberría, 2006), sabiendo que no son contradictorios sino complementarios. La responsabilidad del Estado no implica un alegato a favor o en contra de la estatización o la privatización de obras o servicios, sino la búsqueda del bienestar general de la población. La participación de la sociedad no implica la eliminación de la representatividad política, sino la incentivación de la iniciativa de sus actores. La economía social de mercado busca el bienestar general y, a la vez, incentiva la iniciativa privada, siendo un punto de encuentro entre lo mejor del bienestarismo estatal y el mercado capitalista.

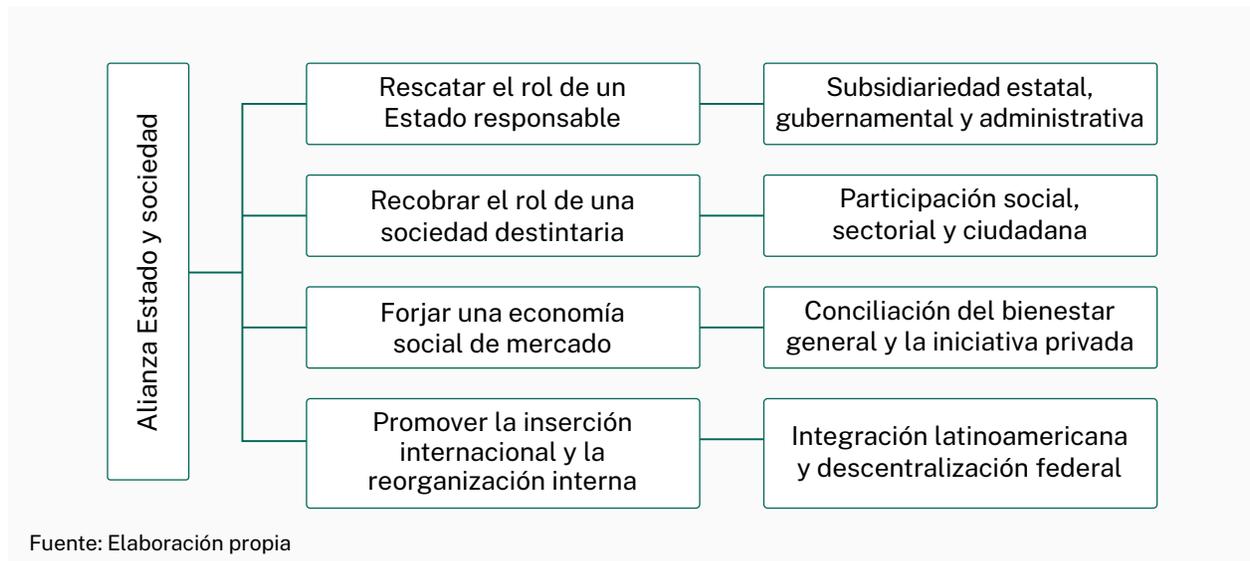
### **4. Promover la inserción internacional y la reorganización interna, procurando la integración latinoamericana y la descentralización federal:**

Una alianza estratégica Estado & sociedad requiere la inserción internacional, mediante políticas exteriores firmes y duraderas que procuren la integración latinoamericana (Ensinck, 2008). Dicha inserción debe darse desde la región a la que pertenecemos por geografía e historia: América Latina. El Estado nacional debe insertarse al mundo a través del MERCOSUR, por encima de los partidos o las ideologías de los gobernantes de turno de cada uno de los países integrantes. La integración latinoamericana debe ser estratégica, tanto política como económica, sin detenerse frente a los defectos del librecambismo que nos condena a la dependencia ni a los excesos del proteccionismo que nos margina al asilamiento.

Dicha alianza estratégica requiere, también, la reorganización interna, mediante políticas interiores estables y perdurables que procuren la descentralización federal (Giuliano, 2010). El Estado nacional debe reorganizarse de una vez por todas como un Estado federal, tal cual lo proclama la Constitución Argentina, para que los gobiernos y las administraciones públicas decidan y accionen cerca de sus destinatarios. La ley de coparticipación federal de impuestos debe ser modificada en los términos de la reforma constitucional de 1994. El proceso de descentralización del gobierno nacional a las provincias y de estas a los municipios debe superar los límites del ajuste ineficiente de los gastos y del reparto ineficaz de los recursos.

Ver **Figura 4** en página siguiente

**Figura 4** Consensos para una alianza estratégica Estado y sociedad



**c. Cuatro consensos para un modelo de desarrollo integral**

A continuación, planteo un tercer conjunto de cuatro consensos a convenir en la búsqueda de un “modelo de desarrollo integral” que, gradualmente, pueda superar la crisis de las prioridades nacionales. Cada uno de esos consensos que propongo, supone una serie de cuestiones que, entre otras, deben ser debatidas, a saber:

**1. Propiciar el crecimiento económico, aumentando el trabajo y disminuyendo la pobreza:**

Un modelo de desarrollo integral requiere propiciar el crecimiento de la economía (Scandizzo, 2004), invirtiendo en la construcción de obras de infraestructura y la prestación de servicios de calidad, como medios que mejoren la calidad de vida de las personas. Necesitamos viviendas, para que las familias puedan vivir sin hacinamientos ni marginaciones. Hacen falta obras y servicios públicos a lo largo y a lo ancho del territorio nacional, para que los derechos a una vida digna no sean una

declaración sino una realidad. Precisamos inversiones, tanto públicas como privadas, para satisfacer las necesidades más urgentes y graves, sin especular con réditos partidistas ni rentabilidades especulativas.

Para propiciar el crecimiento de la economía, es fundamental el aumento del trabajo decente y la disminución de la pobreza (Graglia y Murúa, 2021), sosteniendo de esa manera, un círculo virtuoso. Las economías deben crecer, tanto las nacionales como las regionales y locales, mediante el incremento de la producción de bienes y servicios. Ahora bien, ese crecimiento económico debe provocar un aumento de los puestos de trabajo y esos trabajos deben ser decentes. En el mediano y largo plazo, ese aumento del trabajo decente debe provocar la erradicación de la indigencia y una disminución de la pobreza, sin descartar la asistencia directa en el corto plazo para combatir el hambre.

**2. Impulsar el desarrollo humano y social, priorizando la educación, la salud, la seguridad y la inclusión:**

Un modelo de desarrollo integral requiere impulsar el desarrollo del capital humano (Cingolani, 2004) y social (Cáceres, 2004), superando las declaraciones políticamente correctas y avanzando en el diseño y la gestión de políticas públicas que prioricen el bienestar de las personas como seres individuales y sociales. No hay desarrollo humano sin políticas públicas de educación y salud ni desarrollo social sin políticas públicas de seguridad e inclusión. Las personas no pueden desarrollarse plenamente si no acceden a servicios educativos y sanitarios de calidad. Las sociedades no pueden desarrollarse en medio de la delincuencia y la violencia ni con desigualdades flagrantes en la distribución del ingreso o la riqueza.

Para impulsar el desarrollo del capital humano, es indispensable la priorización de la educación, la salud, la seguridad y la inclusión (Graglia y Murúa, 2021), como pilares de un desarrollo integral. El acceso a las escuelas y universidades debe asegurarse, la capacitación en oficios y la formación de profesionales para el mercado laboral y, sobre todo, para la vida ciudadana deben atenderse preferentemente. También debe asegurarse el acceso a los servicios sanitarios, a los dispensarios u hospitales, prevenir y curar las enfermedades. La lucha contra el delito y la violencia no debe ser a costa de los derechos civiles, focalizarse en las víctimas sin deshumanizar a los victimarios y supone revertir la desigualdad como su causa primigenia.

### **3. Eficientizar la gestión de las finanzas públicas, procurando un equilibrio fiscal y más superávit comercial:**

Un modelo de desarrollo integral requiere eficientizar la gestión de las finanzas

públicas (Scandizzo, 2004), asumiendo que no se trata de un debate ideológico entre derechas ajustadoras o izquierdas repartidoras sino de un medio a los fines de lograr otros resultados. La eficiencia financiera debe acordarse por encima de las diferencias partidarias o sectoriales. La ineficiencia financiera en la gestión de los recursos y gastos públicos limita cualquier modelo de producción. Las causas principales de este problema son el déficit fiscal crónico que se financia con emisión o endeudamiento y, a su vez, la insuficiencia de dólares provenientes del comercio exterior.

Para eficientizar la gestión de las finanzas públicas, es indispensable la consecución de un equilibrio fiscal sostenible y de un superávit comercial ampliado (Graglia y Murúa, 2021), permitiendo el funcionamiento del Estado y el pago de la deuda existente. Los recursos y los gastos públicos tienen que equilibrarse, sin ajustes salvajes ni repartos indiscriminados. Las inversiones públicas y privadas tienen que servir para aumentar la producción de bienes y servicios exportables, agregando valor a nuestras materias primas y ganando mercados externos. El endeudamiento externo tiene que servir para financiar esas inversiones y no el déficit crónico y, sobre todo, ser pagable en virtud del crecimiento de la economía.

### **4. Combatir la corrupción política y la anomia social, recuperando la honestidad y el civismo:**

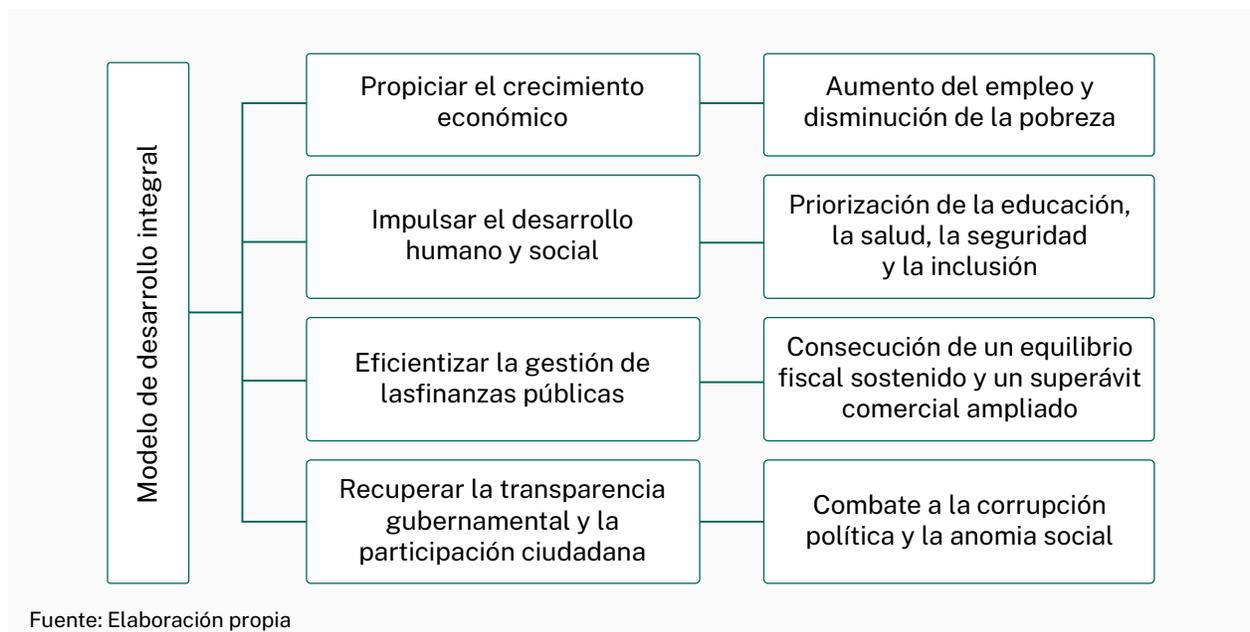
Un modelo de desarrollo integral requiere recuperar la transparencia (Riorda, 2004) de los gobernantes y la participación (Nazareno, 2004) de los ciudadanos (Marques Bertinatti, 2018), entendidos como bases y puntos de partida de una convi-

vencia pacífica. Los mecanismos de prevención deben ser idóneos, minimizando las posibilidades de violar las normas legales o de incumplir las promesas electorales. El Poder Judicial debe juzgar y castigar a los corruptos, en tiempo y forma, sean gobernantes, legisladores, jueces o magistrados, empresarios o sindicalistas. La conducta cívica de los ciudadanos no debe ser tolerante frente a la indecencia sus dirigentes y, a la vez, debe ser respetuosa de las normas jurídicas vigentes.

Para recuperar la transparencia gubernamental y la participación ciudadana, es primordial el combate a la corrupción polí-

tica y la anomia social (Graglia y Murúa, 2021), frontalmente y sin medias tintas, día a día, asumiendo que todos los corruptos son malos y que todos los ciudadanos deben respetar las leyes, sin excepciones. La decencia y la legalidad deben acordarse por encima de las diferencias partidarias o sectoriales. La corrupción de los gobernantes en la función pública y el irrespeto de los ciudadanos a las leyes limitan cualquier modelo de producción. Las causas principales de estos problemas son la falta de prevención administrativa y de sanción judicial, por una parte, y la crisis del civismo, por la otra.

**Figura 5** Consensos para un modelo de desarrollo integral



**d. Cuatro consensos hacia un perfil de democraciareal**

A continuación, planteo un cuarto conjunto de cuatro consensos a conciliar en la búsqueda de un “perfil de democracia real” que, gradualmente, pueda superar la crisis de las instituciones democráticas. Cada uno de

esos consensos que propongo, implica una serie de cuestiones que, entre otras, deben ser debatidas, a saber:

**1. Fidelizar a los representantes, fortaleciendo los partidos políticos:**

Un perfil de democracia real requiere la fidelidad de los representantes (Martínez,

2004), que sean elegidos por los representados mediante elecciones competitivas, libres, sin fraudes ni proscripciones, y, sobre todo, que decidan y accionen incentivando la iniciativa privada y buscando el bienestar general, como mandatarios que son. Los representantes deben ponerse en el lugar de los representados, conocerlos y entenderlos. Deben identificar sus necesidades y problemas, decidir planes, programas o proyectos y gestionarlos a favor de los sectores y territorios menos desarrollados. Deben respetar y hacer respetar los derechos y las libertades de sus representados.

Para fidelizar a los representantes, es fundamental el fortalecimiento de los partidos políticos (Zovatto, 2006), asumiendo que de ahí emana el mandato representativo. La organización y la funcionalidad de los partidos debe legitimar la democracia o, por lo menos, su desorganización o su disfuncionalidad no debe deslegitimarla. Los dirigentes partidarios deben comprender que los partidos no son de ellos, sino de sus afiliados y, en general, de los ciudadanos y lograr que estos los vean y consideren útiles. La ciencia política y la dirigencia partidaria deben repensar cómo fortalecerlos o, en su defecto, cómo justificar que son meras maquinarias electorales, sin descartar otras alternativas democráticas de cara al futuro.

## **2. Empoderar a los representados, potenciando los mecanismos de accountability.**

Un perfil de democracia real requiere el empoderamiento de los representados (Martínez, 2004), que controlen y evalúen las decisiones y acciones de los representantes, como mandantes que son. Los

representados deben exigir a sus representantes que les rindan cuentas de las políticas públicas que diseñan y gestionan y de las leyes que sancionan, en tiempo y forma. Deben interpelarlos, premiarlos o castigarlos, de acuerdo con el cumplimiento o incumplimiento de sus promesas electorales. Al mismo tiempo, deben ser exigentes con ellos mismos, porque la participación, el control y la evaluación son derechos y, también, obligaciones de los representados.

Para empoderar a los representados, es imprescindible la potenciación de los mecanismos de rendición de cuentas (Carrillo Flórez, 2006)), que sean idóneos y sirvan para empoderar a la ciudadanía y no para distraerla mientras los gobernantes hacen lo que quieren. Las auditorías internas y externas, los tribunales de cuentas y las defensorías del pueblo deben funcionar con efectividad e imparcialidad. Un apoyo político comprometido y un marco legal eficaz son necesarios, porque sin ellos los mecanismos de accountability son pura cháchara. También es necesaria una sociedad activa y vigilante, porque, a veces, algunos actores desprecian la calidad institucional cuando la economía va bien.

## **3. Optimizar los poderes republicanos, exigiendo receptividad política e independencia judicial.**

Un perfil de democracia real requiere optimizar la organización y el funcionamiento de los poderes republicanos (Calderón Sánchez, 2016), que los gobernantes sean receptivos en el proceso de gobernar y que los jueces sean independientes en el proceso de juzgar. Los integrantes de los poderes políticos deben ser sensibles a las necesidades de la

sociedad, en particular de las personas que menos tienen, hacerse cargo y encargarse. También deben ser efectivos, es decir, eficientes y eficaces, al diseñar y gestionar políticas públicas y al sancionar normas jurídicas (leyes u ordenanzas). Los integrantes del Poder Judicial también deben ser sensibles y efectivos, pero, sobre todo, imparciales en la administración de justicia.

Para optimar los poderes republicanos, es indispensable la receptividad de los gobernantes (Martínez, 2004) y la independencia de los jueces, que sean ejemplares y no se consideren miembros de una “clase política o judicial”. Los gobernantes deben generar políticas públicas que conjuguen la iniciativa privada y el bienestar general. Los legisladores deben debatir seriamente, las mayorías deben escuchar a las minorías, sin imponer el número de los votos a tontas y a locas, y los opositores deben vigilar y criticar, sin obstruir. Los jueces (de la justicia federal y de las justicias provinciales) deben juzgar, condenar o absolver, en tiempo y forma, con independencia de los poderes políticos y los grupos de presión.

#### **4. Legitimar las instituciones democráticas, recuperando la confianza ciudadana.**

Un perfil de democracia real requiere la legitimación de las instituciones democráticas (Mateo Díaz, Payne y Zovatto, 2006), que los ciudadanos apoyen tanto su origen como su desempeño. Los ciudadanos deben creer en las elecciones competitivas, los partidos políticos y en los mecanismos de accountability, como instrumentos para poner y para sacar a gobernantes y legisladores. Deben conocer y entender las políticas públicas, maxi-

mizando la aceptación y minimizando el rechazo de sus destinatarios y de la sociedad en general en función de sus resultados. Deben acceder a los servicios de justicia y dirimir sus litigios conforme a derecho, resguardando sus libertades y garantías, sin sospechas ni parcialidades.

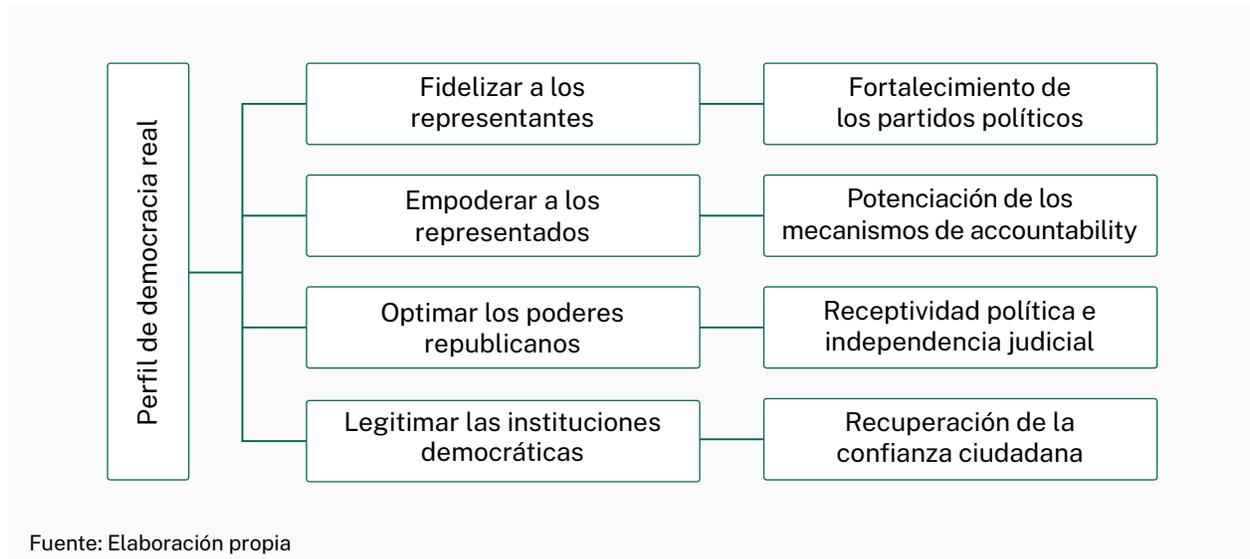
Para legitimar las instituciones democráticas, es primordial la recuperación de la confianza ciudadana (Villoria Mendieta, 2018), que los ciudadanos confíen en la organización y el funcionamiento de instituciones democráticas, por convicción o, por lo menos, por conveniencia. El partido político (o la alianza electoral) que gana las elecciones tiene derecho a gobernar y el que las pierde tiene derecho a oponerse, siempre dentro de la ley. La justicia puede fallar a favor o en contra de las peticiones de unos u otros y eso no la hace mejor ni peor. La confianza en las instituciones no debe ser a ciegas, todo lo contrario, implica exigir que superen sus imperfecciones, mejorando su organización y su funcionamiento.

Ver **Figura 6** en página siguiente

### **3. Reflexiones finales: Liberales & populares**

Las crisis que nos quedan son consecuencias del vaivén entre los defectos de políticas “neoliberales” que han ajustado sin eficiencia y los excesos de políticas “populistas” que han repartido sin ineficacia. Lastimosamente, a lo largo de estos casi 40 años, los liberales se hicieron “neoliberales” para combatir al populismo y los populares se hicieron “populistas” para combatir al neoliberalismo. En lugar de buscar un equilibrio entre dos perspectivas muy valiosas, la liberal y la popular, los intelectuales y dirigentes que las encarnaron se fueron a los

**Figura 6** Consensos para un perfil de democracia real



extremos para combatirse entre ellos. ¿Se puede ser liberal y popular al mismo tiempo? Por supuesto y esa es la llave de los consensos que nos faltan (Francisco, 2020).

Ser liberal no es ser antipopular y ser popular no es ser antiliberal. Ser liberal significa defender las libertades políticas y económicas, promoviendo la iniciativa privada en el marco de un mercado capitalista. Ser popular significa gobernar para las grandes mayorías, buscando el bienestar general en el marco de un Estado social. ¿Cuál es la contradicción? ¡Ninguna! Se puede ser liberal y buscar el bienestar general. Se puede ser popular y promover la iniciativa privada. Se puede y se debe. Sin convertirse en elitistas, los liberales deben combatir a los gobiernos autoritarios, no a los populares. Sin convertirse en autoritarios, los populares deben combatir a los gobiernos elitistas, no a los liberales.

Para construir los consensos que nos faltan y, así, superar las crisis que nos quedan, necesitamos que los “neoliberales” vuelvan a ser más liberales, alejándose del elitismo, que defiendan la iniciativa privada y el mercado

capitalista sin desprestigiar el bienestar general. Necesitamos que los “populistas” vuelvan a ser más populares, alejándose del autoritarismo, que busquen el bienestar general y el Estado benefactor sin menospreciar la iniciativa privada. Los consensos que nos faltan solo pueden partir del encuentro entre lo mejor de cada credo, el liberal y el popular, un mercado capitalista que no sea salvaje y un Estado benefactor que no sea tonto ni loco, defender las libertades y gobernar para las mayorías.

Como tan bien dice Joseph E. Stiglitz (2012, p. 27): “(...) el poder de los mercados es enorme, pero no poseen un carácter moral intrínseco. Tenemos que decidir cómo hay que gestionarlos. (...) resulta evidente que es necesario domesticar y moderar los mercados, para garantizar que funcionen en beneficio de la mayoría de los ciudadanos. (...) en el seno de una democracia coherente, donde se escucha la voz de los ciudadanos corrientes, no podemos mantener un sistema de mercado abierto y globalizado, por lo menos no en la forma en que lo conocemos, si ese sistema da lugar a que esos ciudadanos sean

más pobres cada año. Una de las dos cosas tendrá que ceder: o bien nuestra política, o bien nuestra economía”.

Coincido con Carlos Castillo (2017, p. 76) cuando dice: “Si bien el antagonismo ideológico de la guerra fría cayó junto con el muro de Berlín en 1989, es innegable que, a la luz del auge del populismo en Europa, Estados Unidos y Latinoamérica surgen nuevos extremos entre los cuales se debaten las democracias actuales: el liberal y el populista. (...) si bien la apuesta populista ha minado la calidad de la democracia, es también claro que el liberalismo ha llegado a un límite en el que sus principios no alcanzan para solucionar los grandes problemas de la humanidad. (...) Entender de manera adecuada el valor de lo popular puede convertirse en el mejor antídoto para el populismo”.

En otros términos, la democracia argentina necesita que los dirigentes de procedencias liberales y populares se acerquen, más allá de sus partidos políticos de origen, las alianzas o frentes electorales, que definan puntos de encuentro, algunas pocas coincidencias entre otras muchas diferencias. Cada uno desde sus propias visiones éticas sobre los valores, desde sus propias ideologías políticas sobre el Estado y la sociedad, desde sus propias teorías o prácticas organizacionales sobre las prioridades nacionales y desde sus propias posiciones sobre la representación de las instituciones. Nadie debe negar su identidad. Todo lo contrario, se trata de reafirmarla y, en el camino, de lograr puntos de

encuentro.

“La vida no es un relato”, dice Harari (2019, p. 295) en sus “21 lecciones para el siglo XXI” y tiene razón. El fascismo y el comunismo fueron relatos, derrotados por el relato de la democracia liberal que también fue y sigue siendo un relato, en crisis. Ahora bien, como el mismo Harari reconoce al referirse al ser humano y su evolución histórica: “Homo sapiens es un animal que cuenta relatos, que piensa en relatos más que en números o en gráficos, y que cree que su propio universo funciona como un relato, lleno de héroes y villanos, conflictos y resoluciones, momentos culminantes y finales felices”. Los relatos no son la vida, pero son el sentido de la vida, su significado.

Por lo tanto, en contra de la conclusión de Harari, lejos de negar todos los relatos (habidos y por haber) y dedicarnos a observar, debemos poner lo mejor de nosotros en la reconstrucción del relato de la democracia liberal, para enfrentar y superar los desafíos de la infotecnología y la biotecnología a las que se refiere el mismo autor. Desde mi punto de vista, ese nuevo relato es la reunión del pensamiento liberal y el sentimiento popular, agregando más emociones a aquel y más razones a este. Nos hace falta otro relato, tan real como la vida a la que le da significado, un relato de nuevos encuentros, entre lo mejor del credo liberal y lo mejor del credo popular. Esa es la base y el punto de partida de los consensos que nos faltan. ■

## Bibliografía

Aguilar Villanueva, L. F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann.

Bergoglio, J. M. (2005). *La Nación por construir: Utopía, pensamiento y compromiso*. Buenos Aires: Claretiana.

- Bergoglio, J. M. (2013). *Nosotros como ciudadanos, nosotros como pueblo: hacia un bicentenario en justicia y solidaridad*. Buenos Aires: Claretiana.
- Cáceres, P. (2004). Capital social. En E. Arnoletto, P. Cáceres, M. Cingolani, J. E. Graglia, D. Martínez, V. Mazzalay, . . . D. Scandizzo, *Índice de desarrollo local para la gestión* (págs. 73-93). Córdoba: EDUCC.
- Calderón Sánchez, D. (2016). Las políticas públicas: una construcción del valor público en la gobernalidad. En *Políticas públicas: retos y desafíos para la gobernabilidad* (págs. 59-77). Bogotá: Ediciones USTA.
- Carrera i Carrera, J. (2003). Mundo global, ética global. En N. G. Specchia, & G. Morello (Edits.), *Crisis, rupturas y tendencias: lecturas críticas de la globalización en la óptica de Cristianisme i Justicia* (págs. 217-257). Córdoba: EDUCCC.
- Carrillo Flórez, F. (2006). Instituciones democráticas de rendición de cuentas. En J. M. Payne, D. Zovatto G., & M. Mateo Díaz, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina* (págs. 129-165). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo / Planeta.
- Castillo, C. (Octubre de 2017). Reivindicar lo popular para enfrentar al populismo. *Diálogo político - Populismo*, 66-79.
- Castillo, C. (Abril de 2018). La relación subsidiaria entre partidos y sociedad civil. *Diálogo político - Sociedad civil y partidos políticos*, 62-72.
- Cingolani, M. (2004). Capital humano. En E. Arnoletto, P. Cáceres, M. Cingolani, J. E. Graglia, D. Martínez, V. Mazzalay, . . . D. Scandizzo, *Índice de desarrollo local para la gestión* (págs. 53-69). Córdoba: EDUCC.
- Corporación Latinobarómetro. (2020). *Informe 2021*. Santiago de Chile: Latinobarómetro.
- Ensinck, O. (2008). La integración regional: Los desafíos institucionales del MERCOSUR. En J. E. Graglia, *Políticas municipales para el desarrollo local y regional 2* (págs. 217-263). Córdoba: EDUCC.
- Francisco, P. (2020). *Fratelli Tutti*. Buenos Aires: San Pablo.
- García Delgado, D. (2006). Introducción: El desarrollo en un contexto posneoliberal. En D. García Delgado, & L. Nosetto, *El desarrollo en un contexto posneoliberal: hacia una sociedad para todos* (págs. 17-36). Buenos Aires: CICCUS.
- Giuliano, D. (2010). La fatiga federal argentina. En E. Beltrán, & J. E. Graglia, *Federalismo argentino actual* (págs. 59-78). Córdoba: EDUCC.
- Graglia, J. (2019). *Inovación política: 7 llaves para recuperar la confianza perdida*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- Graglia, J. E. (2021). *La democracia ganada. Las crisis que nos quedan son los consensos que nos faltan*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.

- Graglia, J. E., & Murúa, C. (2021). Índice de Desarrollo para la Gestión. La debilidad de las provincias como principal desafío a la sostenibilidad del desarrollo. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.
- Harari, Y. (2019). 21 lecciones para el siglo XXI. Buenos Aires: Debate.
- Jarquín, E., & Echebarría, K. (2006). El papel del Estado y la política en el desarrollo de América Latina (1959-2005). En M. J. Payne, D. Zovatto G., & M. Mateo Díaz, La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina (págs. 1-19). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo / Planeta.
- Kliksberg, B. (2008). Más ética, más desarrollo. Buenos Aires: Temas.
- Lorenzetti, R. L. (2010). Hacia el diálogo político. En Diálogo político -Bicentenarios (págs. 159-168). Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.
- Marques Bertinatti, C. (2018). El gobierno abierto: Conceptualización y formulación del plan de acción. En J. Rodríguez Alba, & G. Lariguat, Gobierno abierto y ética (págs. 25-54). Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba .
- Martínez, A. (2004). La representación política y la calidad de la democracia. Revista Mexicana de Sociología, 661-710.
- Mateo Díaz, M., Payne, M., & Zovatto, D. (2006). El apoyo de la opinión pública a la democracia en América Latina. En J. M. Payne, D. Zovatto G., & M. Mateo Díaz, La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina (págs. 297-331). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo / Planeta.
- Nazareno, M. (2004). Participación política. En E. Arnoletto, P. Cáceres, M. Cingolani, J. E. Graglia, D. Martínez, V. Mazzalay, . . . D. Scandizzo, Índice de desarrollo local para la gestión (págs. 155-173). Córdoba: EDUCC.
- Quaas, F. (2008). Economía Social de Mercado. En R. H. Hasse, H. Schneider, & K. Weigelt (Edits.), Diccionario de Economía Social de Mercado: política económica de la A a la Z (págs. 150-154). Buenos Aires: KAS.
- Resico, M. F. (2019). Desafíos de la Argentina desde la economía social de mercado. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.
- Resico, M. F. (2019). Trabajo y empresa: protagonistas de la cooperación económico-social. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.
- Resico, M. F. (2019). Un enfoque integral de política social para salir de la pobreza. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.
- Ressico, M. F. (2010). Introducción a la Economía Social de Mercado. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- Riorda, M. (2004). Transparencia. En E. Arnoletto, P. Cáceres, M. Cingolani, J. E. Graglia, D. Martínez, V. Mazzalay, . . . D. Scandizzo, Índice de desarrollo local para la gestión

- (págs. 131-151). Córdoba: EDUCC.
- Rodríguez Alba, J. (2018). Competencias éticas para el gobierno abierto y la administración relacional. En J. Rodríguez Alba, & G. Lariguet, Gobierno abierto y ética (págs. 275-307). Córdoba: Editorial Universidad Nacional de Córdoba.
- Scandizzo, D. (2004). Actividad económica. En E. Arnoletto, P. Cáceres, M. Cingolani, J. E. Graglia, D. Martínez, V. Mazzalay, . . . D. Scandizzo, Índice de desarrollo local para la gestión (págs. 33-50). Córdoba: EDUCC.
- Scandizzo, D. (2004). Gestión de recursos financieros. En E. Arnoletto , P. Cáceres, M. Cingolani, J. E. Graglia, D. Martínez, V. Mazzalay, . . . D. Scandizzo, Índice de desarrollo local para la gestión (págs. 109-127). Córdoba: EDUCC.
- Stiglitz, J. (2012). El precio de la desigualdad. Buenos Aires: Taurus.
- Villoria Mendieta, M. (2018). Los sistemas de integridad en las organizaciones: una reflexión desde el enfoque institucionalista del buen gobierno. En Gobierno abierto y ética (págs. 85-120). Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Zovatto, D. (2006). Instituciones de democracia directa en América Latina. En J. M. Payne, D. Zovatto G., & M. Mateo Díaz, La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina (págs. 241-263). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo / Planeta.
- Zovatto, D. (2006). Regulación de los partidos políticos en América Latina. Diálogo político - Partidos políticos en crisis, 11-39.

# Innovación, tecnología y libertad

Por Martín Krause<sup>1</sup>

---

## RESUMEN

La relación entre libertad e innovación parece bastante clara: la libertad alienta la capacidad de innovar; la libertad, además, promueve la búsqueda de nuevas formas de hacer las cosas existentes, o de hacer nuevas cosas. Es decir, hay un claro impacto de la libertad en la innovación y la historia muestra que cuando se removieron restricciones a la libertad de pensamiento y de acción, las innovaciones se multiplicaron, no sólo en el campo de las tecnologías sino de las ideas en general. Pero, ¿qué sucede con la relación inversa? ¿Acaso la tecnología promueve la libertad o puede servir para restringirla? La tecnología es una herramienta y, como tal puede ser utilizada en un sentido o en otro. En este artículo, repasamos algunas de las más recientes tecnologías y su impacto en la libertad. En definitiva, puede ser que la iniciativa de los emprendedores para desarrollar nuevas tecnologías y para reducir o bloquear los intentos de quienes quieran reducirla sea competitiva respecto a los que buscan lo contrario.

## PALABRAS CLAVE

Tecnología; Libertad; Emprendedores; Innovación

---

## Introducción

La relación entre libertad e innovación parece bastante clara: la libertad alienta la capacidad de innovar; la libertad, además, promueve la búsqueda de nuevas formas de hacer las cosas existentes, o de hacer nuevas cosas. Es decir, hay un claro impacto de la libertad en la innovación y la historia muestra que cuando se removieron restricciones a la libertad de pensamiento y de acción, las innovaciones se multiplicaron, no sólo en el

campo de las tecnologías sino de las ideas en general.

La Revolución Industrial es solamente un ejemplo de ello, tal vez el más importante en cuanto a su impacto económico. También el Renacimiento en el ámbito de la cultura y el arte o, mucho más atrás, el descubrimiento de la agricultura y mucho antes aun de una innovación que llevó a nuestra especie a un recorrido de progreso que nunca ya se detuvo: el lenguaje.

---

<sup>1</sup> Profesor de Economía, UBA/UCEMA; Investigador Universidad Siglo XXI.  
Correo electrónico: mkrause@derecho.uba.ar

El ser humano es una especie que se caracteriza por dos rasgos principales, la tecnología y las relaciones sociales entre no-familiares (Pinker & Bloom, 1992). Una de las primeras y fundamentales tecnologías ha sido la adquisición del lenguaje, que permite la transmisión de conocimiento y, junto con la memoria, su acumulación y gradual progreso, su transmisión de generación en generación evitando la penosa tarea de aprender todo de nuevo. Ese proceso acumulativo, separó al ser humano de sus predecesores y lo lanzó por el camino de la innovación y el progreso.

Ahora bien, aunque resulta ciertamente natural establecer el vínculo entre libertad e innovación, no sucede lo mismo con la relación inversa: ¿cuál es el impacto de la innovación en la libertad?

El concepto de innovación puede abarcar áreas muy diversas: innovaciones culturales, institucionales, tecnológicas, y tal vez otras más<sup>2</sup>. Algún ejemplo de las primeras podría ser el surgimiento y extensión de distintas religiones; en el caso de las segundas, el del derecho de propiedad. Hoy también seguimos observando innovaciones en esos campos, aunque la atención se ha centrado principalmente en la tecnología. Estas tres áreas se influyen mutuamente: ciertas innovaciones tecnológicas han dado origen a redes sociales como Facebook, Twitter, Instagram, y han modificado la forma en la que nos relacionamos unos con otros, también han permitido innovaciones en el derecho de propiedad como las que ofrece la llamada "economía compartida" con ejemplos como Uber o Airbnb (Munger, 2021). ¿Cómo han impactado en la libertad? O, tal vez, más

importante aún: ¿cómo pueden llegar a impactar en el futuro?

Si bien los cambios culturales e institucionales son de fundamental importancia, su consideración requeriría una dedicación especial. La intención, entonces, es centrar la atención en el impacto que las innovaciones tecnológicas pueden tener en la libertad. La relación entre libertad e innovación y tecnología no solamente parece obvia, también se observa una clara correlación entre una y otra considerando el desempeño de ciertos países según el Índice Global de Innovación y el que muestran en los indicadores de libertad (Renzullo, 2019). Los primeros países en el Índice de Libertad Humana en sus respectivas regiones también ocupan los primeros cinco puestos en el índice de innovación.

La importancia del tema crece por la aceleración del proceso de difusión de las nuevas tecnologías, algo que vivimos como un proceso de cambio acelerado. Un rasgo distintivo del criticado capitalismo moderno es que extiende el acceso a las nuevas tecnologías cada vez más rápido. No era así antes. Angus Deaton (2013) muestra los cambios producidos en la expectativa de vida al nacer durante los años 1550 y 1850 entre los nobles, familias ducales y la población en general. Hasta el siglo XVII la expectativa de vida no difería en un grupo de otro. Las innovaciones médicas desde entonces comenzaron a llegar a la nobleza primero, e impactaron muy levemente en la población en general. Ese impacto, por supuesto, se daría posteriormente y continuaría hasta hoy, pero la difusión de la innovación tardó más de un siglo.

Comparemos eso ahora con la difusión de

---

<sup>2</sup> Para una definición más precisa del concepto de innovación en el campo económico ver OECD (2010).

nuevas tecnologías durante el siglo XX. La electricidad, el teléfono, la radio o los autos tardaron 50 años o más, pero las tecnologías más recientes (teléfonos celulares, inteligentes, cámaras digitales, Internet), tienen una difusión casi instantánea.

La llegada de estas tecnologías, y otras tales como los robots, la impresión 3-D, la automatización, internet de las cosas, probablemente cambien radicalmente la producción de muchos bienes. Esto ha desatado la preocupación de algunos por los efectos que puede tener en la economía, en particular el empleo, en algunos casos planteando perspectivas apocalípticas que no se han dado en el pasado en anteriores episodios de explosión innovadora o así llamadas sucesivas “revoluciones industriales”. Si bien esos efectos son de suma importancia y de alto impacto económico, nuestra atención, nuevamente, no estará centrada en ellos, sino en el impacto en la libertad individual, definida ésta como la ausencia de coerción para buscar alcanzar los fines que cada individuo se plantee y la no interferencia en la persecución de los fines que otros individuos pretendan alcanzar.

### **Tecnología y libertad**

Lo que ahora llamamos en general tecnología, es un conjunto de herramientas que nos permiten realizar cosas que antes no podíamos realizar (por ejemplo, conversar con alguien a la distancia) o hacer cosas que sí hacíamos, pero ahora de un modo diferente y más eficaz (por ejemplo, enviar un mensaje escrito). Como tal, una herramienta no define una valoración sobre su uso, puede ser utilizada para bien o para mal: un martillo puede ser utilizado para clavar un clavo y poner un cuadro o para matar a alguien.

Así sucede con la tecnología en general. Hoy

disfrutamos de sus beneficios, que amplían nuestra facilidad para establecer contactos, para intercambiar ideas, para conocer lo que sucede, para obtener u ofrecer todo tipo de bienes y servicios, pero algunas de esas mismas tecnologías suelen ser utilizadas por gobiernos totalitarios, e incluso muchos democráticos, para ejercer un mayor control sobre las personas o al menos, para invadir su privacidad y conocer qué es lo que hacen u opinan.

Esta doble posibilidad ha generado, por supuesto, dos visiones contrapuestas sobre las bondades, o maldades, de la tecnología, y unas cuantas más intermedias. Por ejemplo, para Assange (2012), el mundo está galopando hacia una distopía transnacional, por la cual Internet, que pareciera ser una gran herramienta de emancipación, se estaría transformando en un peligroso facilitador del totalitarismo, convirtiéndose en una amenaza para la humanidad.

Gobiernos democráticos han intentado redirigir a la opinión pública hacia ciertas páginas y no otras, y en estados más totalitarios la manipulación de Internet se ha convertido en un elemento central de su poder. El mecanismo más simple y directo es el de cortar acceso a ciertas páginas, aplicaciones, o simplemente a Internet, pero ésta es una opción que genera rechazo, tanto interno como externo, y que puede eludirse gracias a otras tecnologías, como veremos más adelante. Otra opción es la regulación de proveedores de Internet, que los obliga a retirar rápidamente el material que consideren ofensivo (China, Rusia, Irán, Turquía, Uganda, Venezuela). En otros, hay presión de los gobiernos hacia entidades privadas para que entreguen la enorme cantidad de información que tienen disponible. La Inteligencia Artificial ha permitido la recolección de

masivas cantidades de datos, que las empresas usan principalmente para dirigir su oferta a las demandas específicas de cada consumidor, pero los gobiernos ven en ella una fuente de información sobre conductas personales que puedan afectar la política. ¿Qué harán con esos datos? La transferencia de datos desde servidores locales e incluso personales a la nube podrían generar un proceso de centralización de la información que haría más sencillo su acceso y control. También es común el uso de “trolls”, “bots”, “fake news”, tal como se ha acusado a gobiernos tan diversos como el de Peña Nieto en México, Macri en Argentina, el de Arabia Saudita, o algunos asociados al gobierno ruso y su intervención en la campaña presidencial estadounidense en 2016. Gobiernos como los de China, Rusia o Irán buscan desarrollar sus propias redes para desvincular el acceso a la Internet global.

Cuando antes el espionaje de propios o extraños se realizaba solamente sobre aquellos sospechosos de poseer información relevante para ciertas cuestiones de seguridad del estado o para resolver delitos, ahora se captura información en forma masiva, se espía a todos, y luego se verá cuál es la información que realmente se necesita.

El Director Nacional de Inteligencia de Estados Unidos, James Clapper, declaró ante el Senado que los servicios de inteligencia consideran que la Internet de las cosas, conectando vía web equipos tales como termostatos, cámaras digitales y otros, brindaría una gran oportunidad para espiar a “objetivos”, o en definitiva a cualquiera. Podrían utilizarlo para identificación, vigilancia, monitoreo,

localización, reclutamiento o para tener acceso a sus credenciales y contraseñas<sup>3</sup>.

Shahbaz (2018) señala que un número de países se desliza hacia el autoritarismo digital adoptando el modelo chino de amplia censura y sistemas automatizados de vigilancia. Su trabajo evalúa la libertad en Internet, y encuentra que ha disminuido por octavo año consecutivo, que diecisiete países han aprobado durante ese año leyes restringiendo los medios digitales en nombre de combatir las “fake news” y dieciocho países incrementaron la vigilancia. Los peores son China, seguida de Irán, Etiopía, Siria, Cuba y Vietnam, ninguno de ellos un ejemplo de respeto a las libertades individuales en todo sentido.

Friedman (2008) considera que al menos tres tecnologías (nanotecnología, biotecnología e inteligencia artificial) tienen el potencial de acabar con nuestra especie, pero también el potencial de crear un futuro opulento y resolver problemas como el de cambio climático con unos mínimos aportes de filántropos. Al mismo tiempo, otra tecnología, el encriptado, protegería la libertad detrás de un velo infranqueable y podría darnos más privacidad y libertad de la que nunca hemos imaginado. Vamos a ser testigos de una intensa puja entre el desarrollo de tecnologías de encriptado e intentos de gobiernos de quebrar esas barreras para acceder a los datos que éstas protegen.

En esa carrera, algunos hoy se espantan porque la ganen quienes luego pasarían a dominarnos. Esto ocurre en particular con la Inteligencia Artificial (IA). El razonamiento que

---

<sup>3</sup> Según el autor de este artículo, Clapper habría admitido que podrían utilizar artefactos hogareños tales como termostatos o cámaras: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/feb/09/internet-of-things-smart-devices-spying-surveillance-us-government>

plantea un futuro en el cual las máquinas nos dominen parte de que los humanos tenemos más inteligencia que los animales, y que cuando las computadoras o robots la tengan más que los humanos, terminarán dominándonos. Como HAL 9000 en *Odisea del Espacio*. No obstante, Pinker (2019), señala la diferencia entre inteligencia y motivación: ¿aún si tuvieran una inteligencia superior, por qué querrían esclavizarnos? Una cosa es la inteligencia y otra la motivación. Es mucho más probable que el colapso de la sociedad, si es que ocurriera, fuera causado por erróneas ideas, normas e instituciones humanas, que por máquinas inteligentes.

Ciertas tecnologías van a mejorar notablemente nuestra vida en los próximos años. Muchas de ellas tendrán efecto en nuestra calidad de vida, salud, ambiente, alimentación. Ciertamente estas son mejoras importantes, y no deben ser menospreciadas, si bien no tendrán un impacto directo en nuestra libertad. Un reciente informe del World Economic Forum (2019), selecciona las diez principales tecnologías emergentes. Estas son: bioplásticos que permitirán reducir el impacto de los actuales materiales plásticos en el ambiente; robots “sociales” que realizarán todo tipo de tareas como atención de viajeros en aeropuertos o de ancianos; minilentes que permitirán no solamente curar algunas enfermedades ópticas sino también producir instrumentos de muy pequeñas dimensiones; “proteínas intrínsecamente desordenadas” que tendrán un notable impacto en el tratamiento del cáncer; fertilizantes inteligentes que se adaptan a la precisa necesidad de las plantas y reducen entonces el daño ambiental de aplicaciones masivas; “telepresencia colaborativa” basada en realidad aumentada y realidad virtual que permitirá conectar a la gente a la distan-

cia hasta con sensaciones físicas de contacto; trazabilidad y envases de alimentos que reducirán notablemente los casos de enfermedades causadas por alimentos en mala condición; reactores nucleares más seguros con nuevos combustibles y materiales que reducen notoriamente los peligros de accidentes; almacenamiento de datos en cadenas de ADN que tendrían una capacidad tal como para poder almacenar todos los datos que se generen en un año en un cubo de ADN que mida un metro de lado; y la capacidad de almacenar energía renovable a nivel de las usinas eléctricas.

Tal vez, las que tengan más impacto social, y potencialmente puedan afectar la libertad individual, para bien o para mal, sean la telepresencia que aumentaría los contactos entre personas y la capacidad de almacenar información en cadenas de ADN, pero cuesta actualmente evaluar todas las implicancias sociales de su impacto. Tal vez las otras de alguna forma también lo tengan. O tengan derivaciones de su uso. Por ejemplo, ha sido un avance espectacular la decodificación de nuestro ADN, poder llegar a comprender qué tramos de esa cadena determinan ciertos aspectos de nuestra configuración física e incluso de ciertas conductas. Pero hay ahora gobiernos que quieren crear “bancos” con la información del ADN de cada uno de sus habitantes. El objetivo supuesto tiene que ver con la salud, pero está claro que viola la intimidad de las personas si la entrega de esa información no es algo voluntario, y puede ser utilizada con muy distintos y perversos fines.

### ¿Optimismo tecnológico?

No obstante, los grandes avances tecnológicos suelen generar en muchas personas más esperanzas que preocupaciones. Y con buena razón, la mayor parte de ellos ha con-

tribuido a duplicar o más nuestra esperanza de vida, a permitir que nuestros hijos sobrevivan su infancia o a mejorar ampliamente nuestra calidad de vida.

Esto también ha ocurrido en relación a la libertad. La invención de la imprenta por Gutenberg liberó a una creciente parte de la humanidad de la dependencia del conocimiento de “expertos” o monjes, fenómeno que hoy las comunicaciones modernas, la radio, la televisión y sobre todo Internet multiplican exponencialmente. Ese mismo acceso a la información permite a las personas comparar su situación y las oportunidades que se le presentan, tanto a sí mismos como a su familia, con las oportunidades que se encuentran en otras sociedades donde se respeta más la libertad. Los flujos migratorios actuales se han multiplicado, entre otras cosas, porque la gente conoce dónde están. Simplemente analizando de dónde quieren salir y adónde quieren ingresar vemos que votan con los pies por aquellos lugares donde mayores libertades generan mayores oportunidades. La tecnología ha permitido que accedan ahora a esa información y también que puedan trasladarse con una facilidad que no existía antes.

Dentro de marcos institucionales que protegen la propiedad y el libre comercio (ya se dijo antes que las institucionales eran las innovaciones más importantes), el avance de las comunicaciones y tecnologías tan simples como el contenedor han contribuido a la multiplicación del comercio y la cooperación a nivel global. Otra innovación, en este caso empresarial, como la generación de cadenas globales de valor ha multiplicado las opciones tanto para la producción como para el consumo.

Algunas de las tecnologías modernas, o su impacto, pueden generar, si bien no necesari-

amente ese resultado, al menos una profundización de ese camino. En ese sentido, podrían determinar un recorrido positivo, aunque sea frágil, sinuoso y lento, hacia mayores grados de libertad. En la próxima sección analizaremos los elementos que pueden contribuir a ello.

## Innovaciones liberadoras

### 1.Privacidad

Ya hemos mencionado aquí de qué manera puede el encriptado detener o eludir los intentos de control de las acciones o las ideas de las personas. Las llamadas telefónicas pueden ser interceptadas, un correo electrónico recorre muchos servidores hasta llegar a su destino y cualquiera podría guardar una copia. Todos hemos recibido algún mensaje de alguien que dice haber accedido a nuestros mensajes e incluso a alguna clave. Se puede proteger la privacidad por medios legales, limitando el abuso de poder, pero la tecnología nos presenta ahora la posibilidad de lograrlo de forma tal que la solución no involucre al mismo estado en su defensa, cuando es a quien hay que limitar.

El encriptado esconde lo que escribo, a quien, quien soy y hasta a quien pago (Friedman, 2008, p. 34). El encriptado es infranqueable (aunque, nunca digas nunca). Es relativamente sencillo encriptar y es prácticamente imposible des-encriptar. Las primeras herramientas fueron Tor o Cryptophone, hoy todos los mensajes de Whatsapp son invulnerables. El buscador Tor aísla cada página web de forma tal que terceros no pueden conocer su actividad en la web, elimina las “cookies” y el historial de navegación (tampoco recibirá publicidad). Quienquiera que busque conocer su actividad en la web solamente sabrá que utilizó Tor. El tráfico en

la red es encriptado tres veces. Algo similar es DuckDuckGo. Cryptophone permite realizar llamadas telefónicas encriptadas. Hay una gran cantidad de proveedores de servicios de correo electrónico encriptado, tales como ProtonMail, TutaNota, Mailfence, CounterMail, Hushmail. La criptografía parece ser la mejor arma de acción directa no violenta.

La web presenta, además, la posibilidad no ya de esconder lo que uno hace en ella sino la de poseer distintas “identidades”; es decir, no tener “anonimidad” sino lo que ahora se llama “pseudonimidad”.

## 2. Exposición pública

La contracara de la privacidad es la exposición de las acciones hacia la opinión pública. Todo se conoce y divulga ahora con mayor facilidad. No podríamos descartar ahora que un nuevo Auswichtz ocurra, pero sería casi imposible que no se conozca (Baricco, 2019). Los mensajes, fotos o videos de ese horror llegarían tarde o temprano a conocerse masivamente. Esa sola posibilidad actúa ya como un límite al abuso de poder. Mucho antes de una novela que describiera los horrores del Gulag, tendríamos las fotos y videos de lo que allí sucedía.

En otros tiempos poco sabríamos, tal vez, de la represión y el asesinato de manifestantes en Venezuela por el régimen chavista. Tampoco serían masivamente conocidas las denuncias de Edward Snowden en 2013 sobre los programas de vigilancia masiva PRISM y XKeyscore implementado por la agencia NSA en Estados Unidos, en colaboración con otros países aliados. Difícilmente hubiera crecido el movimiento MeToo como lo hizo en todo el mundo.

En estos días, cualquier declaración de un político o funcionario público es inmediata-

mente verificada en las redes sociales en relación a su conducta pasada o lo que haya dicho en otra oportunidad. Las contradicciones salen a la luz en forma inmediata y exponen a políticos y funcionarios a una rendición de cuentas permanente y un control más preciso sobre sus acciones. También se presta, por supuesto, a las llamadas “fake news”, el lado negro de este mecanismo de control.

## 3. Reconocimiento facial

Una de las tecnologías en que los estados están invirtiendo mucho dinero es en el reconocimiento facial. Los usos que pretenden darle van desde el reconocimiento de delincuentes en la calle por parte de la policía (Inglaterra), los trámites migratorios en aeropuertos (USA) hasta el reconocimiento de manifestantes opositores (China).

Las empresas también están desarrollando todo tipo de aplicaciones para esta tecnología incluyendo bancos que la utilizan para verificar transacciones, supermercados que controlan la edad de los que compran bebidas alcohólicas o teléfonos celulares para abrir el acceso a sus servicios (The Economist, 2019). No parecen éstos ser usos que pongan en riesgo la libertad individual, pero lo que puedan hacer los gobiernos es otra cosa.

No obstante, múltiples emprendimientos están desarrollando mecanismos para evitar el reconocimiento facial, o más bien, para engañarlo. Los manifestantes de Hong Kong utilizaron simples rayos láser para apuntar a las cámaras cada vez que encontraban uno en su paso, pero hay otras alternativas en camino. CV Dazzle es un estilo de maquillaje que impide el reconocimiento (cvdazzle.com). Hyperface, un proyecto del mismo emprendedor, permite el diseño de vestimenta que engaña al algoritmo con dibujos

que parecen ojos o caras. Otros piensan en gorras que emiten puntos infrarrojos que no se ven a la vista humana pero que distorsionan la imagen que captan las cámaras (Face-Net); (The Economist, 2019).

#### 4. Costos de ingreso para emprendedores

El acceso a la actividad emprendedora se facilita, y se multiplican las oportunidades, gracias a la penetración de teléfonos celulares, especialmente en los sectores de menores ingresos, y la posibilidad de realizar transacciones monetarias por su medio. Algo similar ocurre con la llegada de los servicios fintech, y las posibilidades que brinda el crowdfunding para financiar todo tipo de emprendimientos. Uno de los primeros ejemplos fue el éxito de M-pesa en Kenya, permitiendo realizar pagos por teléfonos celulares desde 2007. Entre Julio de 2016 y Julio de 2017 se realizaron 1,7 billones de transacciones por ese medio, un 48,76% del PIB de Kenia fue procesado por M-pesa. Hoy las alternativas abundan: Venmo, Square Cash, Google Wallet, TransferWise, Chase, Square, Level Up, Samsung Pay y muchas otras.

Campesinos en las regiones más remotas pueden recibir mensajes de texto con los precios de sus cosechas. En el año 2000 sólo el 4% de los habitantes de países de ingresos bajos y medios tenían teléfonos celulares, hoy superan el 95%.

El surgimiento del crowdfunding ha permitido el financiamiento masivo de todo tipo de emprendimientos, en particular, micro o startups e incluso artistas, músicos, pintores o escultores. Este ya conocido sistema, genera la posibilidad de recaudar fondos para inversión que son aportes pequeños de un gran número de aportantes. Abundan ya los proyectos financiados de esta forma y las

plataformas que los facilitan, tales como Idea.me, Kickstarter, Indiegogo o Panal de Ideas, entre muchas otras.

Pero lo fundamental de estos cambios es el impacto cultural que generan. Ser emprendedor, iniciar una startup, se convierten en objetivos accesibles para millones de jóvenes en todo el mundo, para quienes el modelo a seguir deja de ser el “Che” Guevara para ser Steve Jobs, Mark Zuckerberg, Michael Dell, Larry Page o los emprendedores latinoamericanos que dieron inicio a B2W, Mercado Libre, Totvs, Despegar, Kio Networks, Globant, OLX, Softtek. Este cambio cultural puede llegar a ser tan importante como el que planteara Dreirdre McClosey (2007) o más recientemente Mokyrr (2016).

#### 5. Blockchain

Conocimos a blockchain a través de Bitcoin. El tema no es menor, las criptomonedas desafían el monopolio de emisión de los estados y el curso forzoso, elementos que están en la base de la degradación de las monedas fiduciarias y la expropiación de activos que los estados realizan a través de la pérdida de valor de sus monedas. Siempre hubo otras monedas para elegir cuando un gobierno abusaba de la propia, pero siempre intentaron controlar el uso de otras monedas. Los controles de cambios nunca tuvieron resultados positivos, difícilmente se podría controlar a toda una población cuando busca caminos para hacerse de otra moneda (el mejor ejemplo tal vez sea la abundancia de dólares en Cuba). Las criptomonedas plantean un desafío mayor, ya que al estar basadas en la tecnología descentralizada de blockchain son inexpugnables. No obstante, ciertos gobiernos han regulado el uso de Bitcoin, que posee una ventaja para la transparencia ya que todas las operaciones están a la vista de todos, pero a la vez crea oportu-

nidades para su control, mientras que otras criptomonedas mantienen la anonimidad de las transacciones.

Incluso algunas de las grandes innovaciones de la economía compartida, como Uber y Airbnb, tienen procesos centralizados en servidores identificables bajo la propiedad de una empresa y sus directivos. De tal forma han sido sujetos de regulación y hasta de prohibición en algunos casos, siendo que pueden actuar contra la empresa o las personas que la dirigen. La tecnología del blockchain genera la posibilidad de una estructura totalmente descentralizada para servicios similares, como Arcade City o la israelí La'Zooz ya que la información y los procesos se encuentran dispersos en millones de computadoras en forma anónima y encriptada.

A partir de blockchain se abre un mundo nuevo de desarrollo institucional vía “Smart contracts” que podría ciertamente reemplazar muchas de las funciones que ahora el estado se atribuye, tal como la regulación y autorización de todo tipo de asociaciones civiles y empresarias (Aragon), o la provisión de servicios de mediación jurídica (Kleros). La red de Bitcoin es una Organización Autónoma Descentralizada (DAO en inglés). Existen ya organizaciones fundadas en estos principios (Dash, The DAO<sup>4</sup>). Los “smart contracts” son contratos en blockchain con instrucciones que se ejecutan automáticamente y que, unidos a la provisión de servicios de arbitraje privados y elegidos por las partes, tornarían obsoleta y redundante a la justicia comercial estatal.

Tomemos de Holden & Malani (2019) una explicación sencilla de este último punto.

Supongamos que A renta su departamento a B por \$600 por mes. Un contrato de alquiler escrito y firmado sirve como prueba ante terceros de la voluntad contractual de las partes. Una alternativa, sería la de buscar un testigo neutral. Ambos métodos son costosos e imperfectos: el documento puede ser adulterado o el testigo puede ser sesgado hacia una de las partes. En la actualidad, esos problemas se buscan resolver con “testigos” que supuestamente cumplan adecuadamente con esa función: una oficina estatal de registro de la propiedad, un banco que convalida un cheque de B a A o un notario público. Blockchain es una tecnología que testifica transacciones utilizando algoritmos criptográficos.

La transacción de A y B se anuncia en la red y los “nodos” leen ese mensaje y lo validan (se llama a esto un “hash”). No hay forma de que un nodo pueda producir un “hash” sin que exista detrás una transacción real. Luego se publica en el blockchain, que es una lista de todas las transacciones disponibles para cualquiera que quiera verificarlas y nunca pueden ser alteradas. Por eso se lo denomina un “Libro Mayor” abierto y disperso. Esto da seguridad a la transacción y a todas las que sigan después, ya que pueden rastrear-se todas las que se hayan realizado. Así, los notarios muy probablemente evolucionarán a ser algo así como 'consultores de Smart contracts' pero ya sin la función de registro, los bancos se dedicarán a sus otras funciones y los registros estatales de la propiedad, e incluso de los matrimonios, seguramente buscarán encontrar alguna función que los justifique, pero ésa ya no tendrá sentido. Esto es muy importante, sobre todo en paí-

---

<sup>4</sup> El número de participantes en DAOs habría crecido en 2021 de 13.000 a 1,7 millones:

<https://www.weforum.org/agenda/2022/06/are-dao-the-business-structures-of-the-future/>

ses donde o no existen registros de propiedad o son muy incompletos.

El registro de operaciones seguramente se extenderá todo tipo de transacciones en los mercados de capitales. Overstock.com ya provee una plataforma para estas operaciones, lo que seguramente se extenderá a los principales mercados bursátiles del mundo.

Sobre la base de Blockchain se pueden redactar los Smart contracts, que reducen costos de transacción y de ejecución en caso de incumplimiento ya que éste sería automático, aunque no es su principal beneficio ya que esto puede ocurrir actualmente con los contratos actuales (por ejemplo, con la ejecución automática de una garantía). Un Smart contract reduce la incertidumbre sobre las promesas, asegura su cumplimiento, introduce arbitraje cuando sea necesario, y resuelve el pago en forma inmediata. La red Ethereum fue creada para la redacción de esos contratos. Legal Zoom desarrolla todo tipo de formato de contratos inteligentes.

## 6. Calificaciones y reputación

Si los “Smart contracts” tienen mecanismos automáticos para resolver problemas contractuales, la reputación ha sido un elemento fundamental para no llegar a esa etapa. Siempre ha sido un elemento importante en el mercado, ya que brinda información a los consumidores sobre la conducta pasada de los productores. La reputación de un profesional, de un médico o de un abogado, es importante para el consumidor y genera un incentivo a brindar el mejor servicio que pudiera garantizar su mantenimiento o mejora, lo que permite conseguir nuevos clientes. En términos de Teoría de los Juegos, la reputación es un elemento central en todo tipo de juegos repetidos, es decir, si consideramos

que vamos a seguir jugando, la mejor acción es la de cooperar y la reputación no es otra cosa que el registro de acciones cooperativas en el pasado.

Ahora, la transmisión y acumulación de esa información se ha facilitado mucho con los mecanismos de calificación de proveedores que muestran mercados como EBay, Amazon, Mercado Libre, o servicios como Uber, Airbnb o Trip Advisor. La importancia de estos mecanismos de premio y castigo por el consumidor es que genera fuertes incentivos a cumplir con lo prometido y a mejorar el producto o servicio. Se trata de un mecanismo de disciplina que regula la competencia en el mercado y fortalece la voluntad del consumidor.

## 7. Monopolios locales

El desarrollo de innovaciones en el transporte y las comunicaciones, sumado a la reducción de barreras al comercio y las transacciones financieras, ha permitido la explosión de intercambios internacionales que llamamos “globalización”. Además de los tradicionales beneficios del comercio internacional, este fenómeno amplía notablemente las posibilidades de elección y reduce el poder de los monopolios locales.

Un cierto número de analistas sostiene que con la llegada del capitalismo el poder los monopolios ha aumentado, pero en verdad todo lo contrario es lo cierto, y este fenómeno se acelera en estos tiempos. McCloskey (2019) propone un simple test empírico: ¿cuántos proveedores compitiendo encontraba el consumidor típico en 1800 y cuántos ahora, ponderado por la importancia del ítem consumido en su presupuesto? ¿Cuántos demandantes competían por el servicio de un típico trabajador en 1800 y cuántos ahora? Parece obvio que ese número es hoy

mucho mayor, sobre todo por la reducción del monopolio/monopsonio local.

En 1800 al consumidor o el trabajador no les era fácil, o posible, trasladarse de un lado al otro de una ciudad, o de una ciudad a otra, para aprovechar una oportunidad de compra o de trabajo. Y mucho menos poseía la información de tales oportunidades, en primer lugar. Por algo las migraciones son un 'problema' hoy y no lo eran hace 250 años.

El habitante de un pueblo del interior de un país latinoamericano, en la medida que tiene acceso a un teléfono y al transporte moderno, ya no depende de la información que recibía del líder local o su medio periodístico, puede acceder a cientos y miles de medios de información, con las visiones más diversas. Lo mismo en cuestiones culturales y educativas. Incluso puede verificar los consejos del médico local y hasta, en algunos casos, tratarse con muchos otros en otras localidades. Puede moverse para aprovechar oportunidades de trabajo o puede encontrarlas en la misma web sin salir de su casa y de su pueblo. Hasta el afecto por el club de fútbol local sufre la competencia de clubes en otros países.

## 8. Metaverso

Esta última es, tal vez, la más desconcertante, al menos por ahora. No resulta fácil comprender, tanto sea el desarrollo de mundos virtuales como, en particular, su relación con el mundo físico. Es un mundo nuevo que, a juzgar por la atención que le están prestando algunos de los grandes jugadores de las redes sociales, parece ser algo que puede cambiar nuestras vidas, aunque ahora no conocemos sus parámetros y no podemos decir cómo. Facebook ha creado un holding llamado Meta Platforms (rebautizado luego como Meta), agrupando allí esa red más Twit-

ter, Instagram, Whatsapp y otras subsidiarias para construir el metaverso.

El metaverso es un mundo digital, creado para que los usuarios se relacionen entre sí, a través de sus propios "avatares", intercambien bienes digitales (¿y físicos?) y vivan algo así como una doble vida a través de la realidad virtual. Se estima que el mercado de vestimentas para esos avatares, conocidas en el mundo de los juegos digitales como "gaming skins", podría alcanzar los 40.000 millones de dólares. Por ahora, los jugadores no pueden intercambiarlas entre un juego y otro, pero aparentemente sí podría hacerse en el metaverso.

Ya hay algunos mundos virtuales como Decentraland, Second Life y Roblox, pero no serían exactamente Metaverso, aunque no esté claro todavía lo que terminará siendo. La red de Internet actual, Web 2.0, es una infraestructura descentralizada a la cual accedemos a través de las principales plataformas. La Web 3.0, la infraestructura del Metaverso, sería un ecosistema abierto respaldado por una estructura descentralizada y que respeta objetivos sociales como la privacidad, la propiedad de los datos y la igualdad de condiciones para todas las empresas. Sin las grandes plataformas actuales, que son grandes, pero no monopólicas, se generaría un mundo donde "la ley y el orden" no son controlados por esas empresas, y muchos menos aún por los gobiernos.

## Conclusiones

Una mayor libertad genera innovación, pero, ¿la innovación genera mayor libertad? En particular relación con la innovación tecnológica, hemos buscado considerar esa pregunta dada la importancia que presenta en estos momentos. Si tomamos una perspectiva histórica de largo plazo, podemos obser-

var que en los últimos 250 años el cambio tecnológico ha sido constante y la libertad individual ha mejorado, no parecen confirmarse esos escenarios apocalípticos que terminan en totalitarismos tecnológicos. Ya 1984 ha pasado pero lo más cercano que hubo a ese mundo represivo cayó unos años después de esa fecha. Eso no significa que el cambio tecnológico sea la causa de la mayor libertad, pero tampoco que sea una amenaza para ella. Ambas tienen la misma causa: mejoras en la libertad, en las instituciones, mejoraron la libertad individual e impulsaron el cambio tecnológico.

La tecnología es instrumental, depende de cómo se use. Pueden utilizarla distintos grupos de poder para controlar a las personas, pero pueden también los emprendedores proponer desarrollos que limiten esa capacidad y protejan o aumenten la libertad individual. Los Estados pueden dedicar gran cantidad de recursos para implementar esas tecnologías, pero los emprendedores, aunque sean pequeños, pueden llegar a dedicar recursos incluso mayores.

Un elemento central que puede inclinar la balanza en favor de los emprendedores es que los Estados son monopólicos por naturaleza, aunque compiten con un cierto número de Estados similares, mientras que los emprendedores son muchos y siempre compiten. El entorno de los emprendedores se parece a las tecnologías modernas: iniciativas descentralizadas, en red, abiertas. Unos generan una idea, otros la desarrollan, otros más la multiplican, la superan. No le va a ser sencillo a gobiernos o grupos de poder controlar ese mundo disperso de iniciativas coordinadas en un orden espontáneo que, como tal, es mucho más complejo que el orden 'organizado' del monopolio estatal.

El orden construido del Estado, o Taxis,

posee la ventaja de poder establecer un objetivo común, aunque la división de poderes y la competencia política dificulten esa tarea. Ese objetivo puede ser, y hemos visto que en algunos casos es, el uso de la tecnología para un mejor y mayor control de las acciones de los ciudadanos. Los órdenes espontáneos, o Cosmos, no tienen un objetivo particular pero su existencia permite perseguir con éxito una cantidad de objetivos diferentes. Estos, de por sí, ya generan ámbitos más amplios de libertad y de actividad emprendedora, la que no tiene que tener como objetivo propio mejorar esa libertad, pero esto termina siendo su consecuencia. En la competencia entre el orden construido y el orden espontáneo éste puede alcanzar niveles mayores de complejidad y eventualmente competir con éxito con el objetivo de control por parte del poder. (Hayek, 1982).

Esa dinámica emprendedora es el elemento que puede justificar el optimismo sobre la innovación tecnológica y la libertad, aunque el proceso no sea, por supuesto, lineal, sencillo o limpio. Por un lado, tenemos a algunos gobiernos invirtiendo importantes recursos para desarrollar tecnologías que permitan controlar o supervisar a los ciudadanos; por otro, tenemos a cientos de emprendedores desarrollando enorme cantidad de nuevas tecnologías, muchas de las cuales servirán, no solamente para hacer frente a esos intentos, sino que tienen la capacidad de limitar su accionar, objetivo inicial de toda república.

El blockchain y el encriptado parecen las más importantes en este sentido, por el momento, pero no son las únicas, como hemos repasado en forma muy general más arriba. Difícil o imposible prever otras que vendrán. Hay hoy cientos de emprendedores innovadores desarrollando nuevas ideas.

Ese orden espontáneo de la innovación tecnológica emprendedora puede ser el que está abriendo caminos de mayor libertad, aunque, por supuesto, no es el único campo donde esto se juega. Ya dijimos al comienzo

que la competencia en el ámbito de las ideas y la innovación cultural e institucional son tanto o más importantes y hasta, en cierta forma, determinan el camino hacia la libertad. ■

## Bibliografía

Assange, Julian (2012); *Chypherpunks: Freedom and the Future of the Internet*; (New York: OR Books)

Baricco, Alessandro (2019); *The Game*, (Barcelona: Anagrama).

Deaton, Angus (2013), *The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality*; (Princeton: Princeton University Press).

Friedman, David (2008); *Future Imperfect: Technology and Freedom in an Uncertain World*; (Cambridge: Cambridge University Press).

Hayek, Friedrich A. (1982); *Law, Legislation and Liberty*; (London: Routledge).

Holden, Richard T. & Anup Malani (2019); “Can Blockchain Solve the Hold-up Problem in Contracts?”; Working Paper 25833 (Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research).

McCloskey, Dreirdre (2007); *The Bourgeois Virtues: Ethics for an Age of Commerce*; (Chicago: The University of Chicago Press).

McCloskey, Dreirdre (2019) “Two Movements in Economic Thought, 1700-2000: Empty Economic Boxes Revisited” (draft):  
[https://www.researchgate.net/publication/330659568\\_The\\_Two\\_Movements\\_in\\_Economic\\_Thought\\_1700-2000\\_Empty\\_Economic\\_Boxes\\_Revisited](https://www.researchgate.net/publication/330659568_The_Two_Movements_in_Economic_Thought_1700-2000_Empty_Economic_Boxes_Revisited)

Mokyr, Joel (2016); *A Culture of Growth: The Origins of the Modern Economy*; (New Haven: Princeton University Press).

Munger, Michael (2021); *The Sharing Economy: Its Pitfalls and Promises*; (London: UK: London Publishing Partnership).

Organization for Economic Cooperation and Development (2010); *The OECD Innovation Strategy*; Paris: OECD.

Pinker, Steven & Paul Bloom (1992); “Natural Language and Natural Selection”; en Barkow, Jerome H., Leda Cosmides & John Tooby, *The Adapted Mind: Evolutionary Psychology and the Generation of Culture*; (New York: Oxford University Press).

Pinker, Steven (2019); “Tech Prophecy and the Underappreciated Causal Power of Ideas”; en Brockman, John, *Possible Minds: 25 Ways of Looking at AI*; (New York: Penguin Group).

Renzullo, Jesús (2019): “La cuarta revolución industrial: la libertad como aliada de la innovación”; (Washington, D.C.: Cato Institute): El Cato.org: <https://www.elcato.org/la-cuarta-revolucion-industrial-la-libertad-como-aliada-de-la-innovacion>

Shahbaz, Adrian (2018); “Freedom on the Net: The Rise of Digital Authoritarianism”; (New York: Freedom House).

The Economist (2019); “Face off”; 17 de Agosto de 2019. Versión online: <https://www.economist.com/science-and-technology/2019/08/17/as-face-recognition-technology-spreads-so-do-ideas-for-subverting-it>

World Economic Forum (2019): “Insight Report: The Top 10 Emerging Technologies 2019”; (Geneva: WEF).

# Hacia una propuesta de reforma laboral viable en Argentina

Por Lic. Gastón Utrera<sup>1</sup>

---

## RESUMEN

Existe cierto consenso en ámbitos empresariales en que el empleo informal tiene desde hace tiempo niveles inaceptables, y que revertirlo requiere reformar la legislación laboral, que genera elevados pasivos contingentes en las empresas, especialmente las más pequeñas, lo que desincentiva la creación de empleo.

Las propuestas de reforma suelen centrarse en cambiar el régimen indemnizatorio establecido por la Ley de Contrato de Trabajo (LCT, Ley 20.744), como ocurrió con dos proyectos presentados en el Congreso durante 2021, lo que genera fuerte oposición sindical. Insistir por esta vía implicaría, para el Gobierno que asuma en diciembre de 2023, riesgo de enfrentar una conflictividad demasiado elevada para el delicado contexto político, económico y social que herede.

No es sólo que una reforma de LCT podría no ser viable políticamente. Puede incluso no ser necesaria. En este artículo, siguiendo lo expuesto en un reciente documento de trabajo del Instituto de Economía Política (IEP) de la Universidad Siglo 21, se propone una estrategia alternativa, focalizada en (a) dejar sin cambios el régimen indemnizatorio establecido por la LCT, (b) derogar las indemnizaciones establecidas en las leyes 24.013 y 25.323, que pueden generar alrededor del 80% de los pasivos contingentes laborales y (c) promover la creación de Fondos de Cese Laboral (FCL) a nivel de Convenios Colectivos de Trabajo (CCT) para que paguen, por cuenta y orden de las empresas, las indemnizaciones establecidas por LCT.

Dado que un FCL enfrenta el desafío de preservar el valor de sus recursos en términos de salarios, podría destinarlos a la financiación de cédulas hipotecarias indexadas por salarios emitidas por bancos comerciales que otorguen, a los trabajadores de cada sector, créditos hipotecarios con indexación salarial.

Estas ideas son sólo el punto de partida para un proceso de análisis y discusión impulsado por el IEP con el objetivo de lograr una propuesta de reforma laboral eficaz y políticamente viable.

## PALABRAS CLAVE

Empleo formal; Políticas de empleo; Reforma laboral

---

<sup>1</sup> Director del Instituto de Economía Política Universidad Siglo 21

## Introducción: El problema del empleo en Argentina

Es casi un lugar común plantear que Argentina tiene problemas para generar empleo de calidad. La tabla 1 muestra cómo se compone la denominada Población Económicamente Activa (PEA), integrada por las perso-

nas ocupadas y las personas desocupadas, a partir de los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de INDEC, que releva trimestralmente 32 aglomerados urbanos, y permite extrapolar los resultados al total nacional a partir de la relación entre la población representada por dichos aglomerados urbanos y la población nacional<sup>2</sup>.

**Tabla 1** Trabajadores ocupados y desocupados en Argentina.

Promedio trimestres primero a cuarto 2021				
Segmento desempleo	32 aglomerados	Resto	Total Nacional	%
Desocupados	1,171,940	685,266	1,857,206	8.7
Asalariados formales - Sector privado	4,408,168	2,577,580	6,985,748	32.8
Asalariados formales - Sector público	2,185,668	1,278,021	3,463,689	16.3
Asalariados informales	2,273,748	1,329,524	3,603,272	16.9
Cuentapropistas formales	1,227,006	717,465	1,944,471	9.1
Cuentapropistas informales	1,650,779	965,257	2,616,036	12.3
Patrones	437,020	255,538	692,558	3.3
Otros	70,258	41,082	111,339	0.5
<b>Total</b>	<b>13,424,587</b>	<b>7,849,733</b>	<b>21,274,320</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Instituto de Economía Política en base a datos de Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de INDEC

Dos de los principales emergentes de la tabla 1 son (a) que 1,857,206 trabajadores se encuentran desocupados (8.7% de la PEA) y (b) que, en el sector privado, 6,985,748 trabajadores son asalariados formales (32.8% de la PEA), mientras que 3,603,272 son asalariados informales (16.9% de la PEA). Significa que 34% del total de trabajadores asalariados en el sector privado son empleados

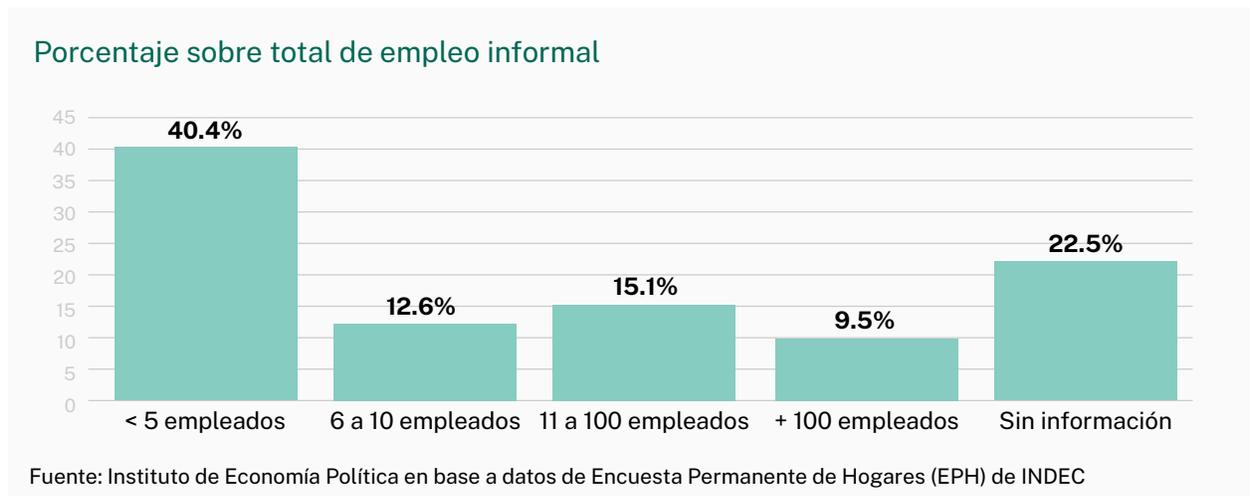
informales<sup>3</sup>, lo que implica que no cuentan con la protección que brinda la legislación laboral vigente y, probablemente, tengan salarios inferiores a los correspondientes al empleo formal en el sector en que se desempeñen.

El gráfico 1 muestra que más de la mitad del empleo informal está concentrado en empresas pequeñas, de hasta 10 empleados.

<sup>2</sup>Según las EPH de los trimestres primero a cuarto de 2021, la población total correspondiente a los aglomerados urbanos relevados es de 28,906,377, mientras que la población estimada por INDEC para 2021 es de 45,808,747, lo que implica un factor de expansión de 1.58, obtenido como el cociente entre ésta última magnitud y la primera.

<sup>3</sup>La línea demarcatoria utilizada para discriminar entre empleo formal e informal es la cobertura médica a través de obra social.

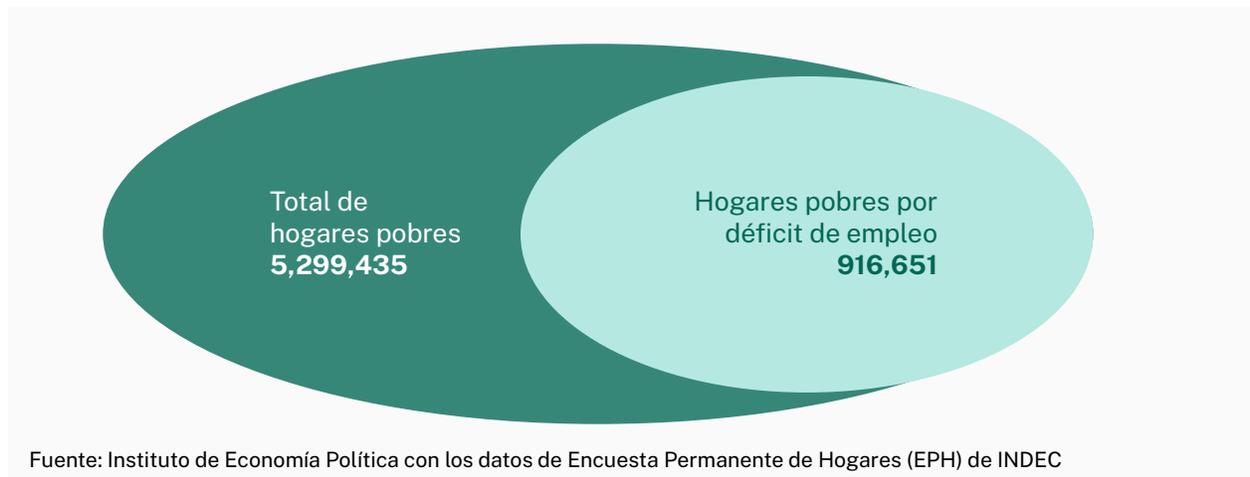
**Gráfico 1** Distribución del empleo informal según tamaño de empresa



La figura 1 muestra que, de los 5,299,435 hogares pobres en todo el país, 916,651 hogares podrían dejar de serlo si todos sus integrantes desocupados consiguieran empleo formal en el sector donde trabajaban antes de quedar desocupados y todos sus inte-

grantes con empleo informal consiguieran un empleo formal en el sector en que trabajan<sup>4</sup>. Significa que crear empleo formal para todos los trabajadores informales y desocupados podría reducir en un 17.3% la cantidad total de hogares pobres<sup>5</sup>.

**Figura 1**



<sup>4</sup>Metodología propuesta en Utrera (2018), consistente en (a) estimar la cantidad de hogares con ingresos totales por debajo de la línea de pobreza, (b) asignar a cada persona desocupada un ingreso equivalente al ingreso promedio de los trabajadores con empleo formal en el sector donde se desempeñaba antes de quedar desocupada y a cada persona con ocupación informal un ingreso equivalente al ingreso promedio de los trabajadores con empleo formal en el sector donde se desempeña, (c) estimar, con los nuevos ingresos, la cantidad de hogares con ingresos totales por debajo de la línea de pobreza. La diferencia entre la estimación del punto c y la estimación del punto a indica cuántos hogares saldrían de la pobreza si se corrigiera su 'déficit de empleo', definido por la desocupación y el empleo informal.

<sup>5</sup>Una implicancia de estos números es que el 82.7% de los hogares pobres no podrá salir de la pobreza sólo con políticas de empleo.

Existe cierto consenso en ámbitos empresarios acerca de la necesidad de modificar las regulaciones laborales para lograr revertir esta situación, generando desarrollo económico y social a través del empleo formal. Esto ha dado lugar a iniciativas focalizadas en modificar el régimen de indemnizaciones establecido por la Ley de Contrato de Trabajo (Ley 20.744), algo inconveniente políticamente por la oposición sindical que genera y tal vez, como se argumentará, innecesario.

## II. Proyectos recientes de reforma laboral

Durante 2021 se presentaron en el Congreso de la Nación dos proyectos de ley que pretendían modificar el régimen de indemnizaciones establecido por la Ley de Contrato de Trabajo (LCT), uno de ellos presentado en el Senado y el otro presentado en la Cámara de Diputados.

El proyecto presentado por el Senador Martín Lousteau crea un Fondo de Cese Laboral en el ámbito de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), para reemplazo paulatino de las indemnizaciones establecidas por la LCT, integrado por aportes mensuales obligatorios de los empleadores por cada trabajador desde el momento de inicio de la relación laboral. Establece un aporte obligatorio que no podrá exceder el 12% de la remuneración mensual bruta durante el primer año y el 8% de la misma durante los años siguientes, dejando a la Autoridad de Aplicación la potestad de establecer el cálculo del aporte obligatorio según la tasa de rotación en el sector, entre otros factores.

El proyecto asigna al Fondo de Cese Laboral la función de abonar al trabajador, en caso

de cese laboral, una suma equivalente a un mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de tres meses, con indemnización del 50% en caso de fallecimiento del trabajador o de hasta dicho porcentaje en caso de jubilación, todo esto aplicable a las relaciones laborales iniciadas a partir de la entrada en vigencia de la Ley, exceptuando a las relaciones laborales reguladas por la Ley 22.250 aplicable a los operarios de la construcción.

En el caso de las relaciones laborales previas, el proyecto establece que la parte empleadora podrá realizar aportes voluntarios al Fondo por el monto retroactivo correspondiente para incluirlas en la cobertura establecida por la Ley.

El proyecto presentado por un conjunto de diputados nacionales<sup>6</sup> crea un Seguro de Garantía de Indemnización (SGI) como instrumento y fondo de capitalización para indemnizar con remuneraciones mensuales a los empleados en relación de dependencia en caso de cese de actividades por despidos u otras causales de desvinculación. En el esquema propuesto, los empleadores efectúan aportes a un fideicomiso administrado por la ANSES y las autoridades de aplicación que designe el Poder Ejecutivo Nacional.

El proyecto asigna al SGI la función de abonar al trabajador desvinculado, por renuncia o cese de actividades, jubilación, retiro o despido, con o sin causa, una remuneración equivalente al último salario percibido hasta el reinicio de actividades u obtención de nuevo empleo, en una cantidad de cuotas mensuales que tendrá como límite la cantidad de

---

<sup>6</sup>Son cofirmantes del proyecto los diputados nacionales Héctor Stefani, Omar de Marchi, Francisco Sánchez, Pablo Torello, Federico Zambarbide, Alfredo Schiavoni, Fernando Iglesias, Jorge Enriquez y Camila Crescimbeni.

años trabajados. En caso de despido, el empleador debe abonar el primer mes de indemnización, mientras que el SGI se hace cargo de las remuneraciones correspondientes a los meses siguientes.

El aporte al SGI por cada trabajador es acumulable y continuo aún en caso de cambio de trabajo, empleador, función o actividad laboral o en caso de traslado, obligatorio para todos los trabajadores del sector privado, la Administración Pública Nacional y sociedades del Estado y calculado en base a la fórmula  $1 + 8.33 / n$ , donde  $n$  es la antigüedad promedio de los empleados de la empresa, con mínimo de 2% y máximo de 8.33%.

Proyectos de Ley como los mencionados enfrentan un gran obstáculo: la oposición sindical a cualquier modificación del esquema de indemnizaciones establecido en la LCT, que podría bloquear cualquier reforma<sup>7</sup>.

### III. Una propuesta alternativa

El Instituto de Economía Política de la Universidad Siglo 21 ha comenzado un proceso de discusión y análisis de una propuesta alternativa que pretende reducir progresivamente los pasivos contingentes que enfrentan las empresas a medida que aumenta la antigüedad promedio de sus empleados, y que resultan especialmente gravosos en el caso de las PyMEs, pero de una manera que

resulte políticamente viable (Instituto de Economía Política, 2022) y que contribuya, además, a enfrentar el grave problema de déficit habitacional entre los trabajadores de distintos sectores de actividad, una cuestión que puede parecer desconectada de la cuestión abordada hasta ahora en este texto, pero que en breve resultará evidente.

Para comprender por qué, además de inconveniente políticamente, puede ser innecesario modificar la LCT, puede servir el siguiente ejemplo.

Un comerciante despide sin justa causa a un empleado con cinco años de antigüedad. El art. 245 de la LCT establece que el empleador tiene que abonar cinco meses de sueldo<sup>8</sup>. Redondeando, se trata, a valores actuales, de \$ 500,000. Adicionalmente el art. 232 de la LCT establece que el empleador tiene que abonar un mes adicional de sueldo en concepto de indemnización sustitutiva del preaviso<sup>9</sup>, lo que agrega entonces otros \$ 100,000.

Pero éstas no son las únicas posibles indemnizaciones que terminan engrosando los pasivos contingentes de las empresas. El art.9 de la Ley 24.013<sup>10</sup> podría incrementar las indemnizaciones a abonar por el comerciante del ejemplo en otros \$ 325,000 en caso de que, en la documentación laboral,

<sup>7</sup>En Foro de Análisis Económico de la Construcción (2021b) se analizan en detalle ambos proyectos y se plantean, entre otros, los problemas que genera la fórmula  $1+8.33/n$ , ya que implica menores aportes a medida que aumenta la antigüedad, lo que debería desfinanciar el sistema.

<sup>8</sup>“En los casos de despido dispuesto por el empleador sin justa causa, habiendo o no mediado preaviso, éste deberá abonar al trabajador una indemnización equivalente a UN (1) mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de TRES (3) meses, tomando como base la mejor remuneración mensual, normal y habitual devengada durante el último año o durante el tiempo de prestación de servicios si éste fuera menor”, Art. 245, Ley 20.744.

<sup>9</sup>“La parte que omita el preaviso o lo otorgue de modo insuficiente deberá abonar a la otra una indemnización sustitutiva equivalente a la remuneración que correspondería al trabajador durante los plazos señalados en el artículo 231”, Art. 232, Ley 20.744. “El preaviso, cuando las partes no lo fijan en un término mayor, deberá darse con la anticipación siguiente (...) por el empleador (...) UN (1) mes cuando el trabajador tuviese una antigüedad en el empleo que no exceda de CINCO (5) años y DOS (2) meses cuando fuere superior”, Art.231, Ley 20.744.

figure una fecha de ingreso posterior a la real<sup>11</sup>, mientras que el art.10 de la misma ley<sup>12</sup> podrían implicar otros \$325,000 de indemnización en caso de que la documentación laboral consigne remuneraciones menores que las percibidas por el trabajador<sup>13</sup>. El art.15 de dicha Ley<sup>14</sup> da lugar a la posibilidad de duplicación de las indemnizaciones que correspondiere, lo que podría sumar \$1,250,000 adicionales.

Por último, el art.2 de la Ley 25.323<sup>15</sup> permite incrementar en un 50% las indemnizaciones establecidas por LCT en caso de que el empleador, al no abonar dichas indemnizaciones, obligara al trabajador a iniciar acciones judiciales, sumando entonces otros \$ 300,000.

De esta manera, la legislación vigente podría obligar al comerciante del ejemplo a abonar

una indemnización de \$ 2,800,000 por el despido sin justa causa de un empleado con cinco años de antigüedad. Nótese que, de ese monto, sólo \$ 600,000 corresponden al régimen indemnizatorio establecido por LCT; el resto, \$ 2,200,000, corresponden a las leyes 24.013 y 25.323.

Desde el punto de vista jurídico, la aplicación o no de las distintas indemnizaciones previstas por las leyes 24.013 y 25.323 dependerá de cada caso particular; desde el punto de vista económico, la posibilidad de enfrentar demandas laborales estando vigentes las mencionadas indemnizaciones puede generar un desincentivo importante a la creación de empleo<sup>16</sup>. Es cierto que el propósito de esas leyes fue promover el empleo formal, pero parece obvio que no han funcionado como se pretendía, dadas las magnitudes

<sup>10</sup>“El empleador que consignare en la documentación laboral una fecha de ingreso posterior a la real, abonará al trabajador afectado una indemnización equivalente a la cuarta parte del importe de las remuneraciones devengadas desde la fecha de ingreso hasta la fecha falsamente consignada, computadas a valores reajustados de acuerdo a la normativa vigente”, Art.9, Ley 24.013.

<sup>11</sup>Con un salario mensual de \$ 100,000, un registro de ingreso desfasado un año implica 25% de 13 sueldos, lo que equivale a \$ 325,000 ( $100,000 \times 13 \times 0.25 = 325,000$ ).

<sup>12</sup>“El empleador que consignare en la documentación laboral una remuneración menor que la percibida por el trabajador, abonará a éste una indemnización equivalente a la cuarta parte del importe de las remuneraciones devengadas y no registradas, debidamente reajustadas desde la fecha en que comenzó a consignarse indebidamente el monto de la remuneración”, Art.10, Ley 24.013.

<sup>13</sup>Un 20% de diferencia entre ambas remuneraciones, con el salario de referencia, durante cinco años, equivale a \$ 325,000 ( $100,000 \times 0.2 \times 13 \times 5 \times 0.25 = 325,000$ ).

<sup>14</sup>“Si el empleador despidiere sin causa justificada al trabajador dentro de los dos años desde que se hubiere cursado de modo justificado la intimación prevista en el artículo 11, el trabajador despedido tendrá derecho a percibir el doble de las indemnizaciones que le hubieren correspondido como consecuencia del despido. Si el empleador otorgare efectivamente el preaviso, su plazo también se duplicará”, art.15, Ley 24.013.

<sup>15</sup>“Cuando el empleador, fehacientemente intimado por el trabajador, no le abonare las indemnizaciones previstas en los artículos 232, 233 y 245 de la Ley 20.744 (texto ordenado en 1976) y los artículos 6° y 7° de la Ley 25.013, o las que en el futuro las reemplacen y, consecuentemente, lo obligare a iniciar acciones judiciales o cualquier instancia previa de carácter obligatorio para percibir las, éstas serán incrementadas en un 50%”, art.2, Ley 25.323.

<sup>16</sup>Mediante algoritmos de ciencia de datos es posible mostrar estadísticamente que existen sesgos en los fallos del fuero laboral que dependen del magistrado sorteado. Esto seguramente es consecuencia de diferencias ideológicas y doctrinarias, pero también evidencia de un marco normativo que debería revisarse para reducir el margen de discrecionalidad en la administración de justicia. Probablemente, las leyes 24.013 y 25.323 den más margen para dicha discrecionalidad que la LCT, aspecto que la ciencia de datos debería ayudar a develar, tema que será abordado en un próximo documento de trabajo del IEP.

del desempleo y el empleo informal y la concentración de éste en las empresas pequeñas, como mostró la información de la sección II.

No parece razonable entonces que un gobierno democrático tenga que enfrentar una muy alta conflictividad con sectores políticos y sindicales en un intento por reformar el régimen indemnizatorio establecido por LCT. Más razonable resultaría una estrategia que (a) dejara sin cambios dicho régimen indemnizatorio, (b) eliminara las indemnizaciones establecidas por las leyes 24.013 y 25.323 y (c) promoviera Fondos de Cese Laboral a nivel de convenios colectivos de trabajo (CCT) para hacer frente a las indemnizaciones establecidas por la LCT de un modo que no implique la acumulación de pasivos contingentes para los empleadores. El punto a sería apoyado por los sindicatos, el punto b podría plantearse como prenda de cambio con los sindicatos para el mantenimiento sin modificaciones del régimen indemnizatorio establecido por LCT y el punto c debería también estar en el interés de los sindicatos, como se argumentará más adelante.

#### **IV. Fondos de Cese Laboral a nivel de CCT**

##### **IV.1. Propósitos de un Fondo de Cese Laboral**

En el contexto del mantenimiento de las indemnizaciones establecidas por LCT y la eliminación de las indemnizaciones establecidas por las leyes 24.013 y 25.323, un esquema de Fondo de Cese Laboral (FCL) debería recibir aportes de las empresas y abonar, por cuenta y orden de éstas últimas, las indemnizaciones que corresponda por la

desvinculación de su personal<sup>17</sup>.

Varios son los propósitos que pueden mencionarse para un esquema de estas características:

- a. Evitar la acumulación de pasivos contingentes en las empresas y las distorsiones que esto genera especialmente en las pequeñas y medianas, que incluso pueden llegar a ser inviables cuando dichos pasivos contingentes superan en valor a los activos de la empresa.
- b. Evitar incentivos inconvenientes para las partes, como ocurre cuando un empleador disconforme con el desempeño de un empleado se resiste a despedirlo para evitar el costo de la indemnización y, al mismo tiempo, el empleado disconforme con su empleo se resiste a renunciar para no perder su derecho a indemnización.
- c. Evitar distorsiones en el mercado, cuando compiten empresas nuevas con bajo peso de pasivos contingentes con empresas más antiguas con alto peso de dichos pasivos.
- d. Generar recursos para la financiación de créditos hipotecarios indexados por salarios, dado que un FCL a nivel de CCT enfrenta el desafío de preservar el valor de sus recursos en términos de salarios.
- e. Evitar el costo político de reformar el esquema indemnizatorio establecido por LCT, ya que un FCL evita la acumulación de pasivos contingentes en las empresas aun subsistiendo las indemnizaciones establecidas por LCT.

A diferencia de cualquier proyecto de refor-

<sup>17</sup>En Foro de Análisis Económico del Comercio y los Servicios (2021) se propone evaluar la aplicación en el sector comercial del esquema propuesto por la Cámara Argentina de la Construcción Delegación Córdoba.

ma de LCT, que genera la automática oposición de los sindicatos, un proyecto de FCL a nivel de CCT debería contar, en su diseño, con la participación activa del sindicato correspondiente ya que, en un esquema a nivel de CCT, el sindicato tiene poder de veto y, por lo tanto, no debería tener motivos para negarse a participar<sup>18</sup>.

#### **IV.2. La dinámica de acumulación de pasivos contingentes**

La antigüedad promedio de los empleados de una empresa evoluciona a través del tiempo de acuerdo con dos fuerzas contrapuestas<sup>19</sup>.

Por un lado, la fuerza del paso del tiempo. En ausencia de rotación (es decir, si nunca se produjeran renunciaciones, despidos u otras causales de cese laboral), la antigüedad promedio aumentaría a razón de un año cada 12 meses.

Esto implica que, con tasa nula de rotación, en una empresa con antigüedad promedio de 1 año en el año 0, la antigüedad promedio será de 2 años en el año 1 (la antigüedad promedio se habrá incrementado entonces un 100%, de 1 a 2 años), de 3 años en el año 2 (la antigüedad promedio se habrá incrementado un 50%, de 2 a 3 años), de 4 años en el año 3 (la antigüedad promedio se habrá incrementado en un 33%, de 3 a 4 años), y así sucesivamente. En esta secuencia, la antigüedad promedio aumenta cada año en una cantidad fija (1 año adicional), y esto implica entonces un incremento porcentual decreciente.

Por otro lado, la fuerza de la tasa de rotación, que funciona llevando a cero la antigüedad vinculada a puestos de trabajo liberados por empleados que renuncian o son despedidos (o cesan por otras causales, como jubilación o fallecimiento, por ejemplo) y ocupados por nuevos empleados. Se trata entonces de un factor que, a medida que aumenta, va morigerando el aumento de la antigüedad producido por el mero paso del tiempo. Con una tasa de rotación del 5% anual (es decir, cada año, el 5% de la dotación existente es reemplazado por nuevos empleados) la velocidad de incremento de la antigüedad promedio es menor que con una rotación del 1% anual (donde cada año, el 1% de la dotación existente es reemplazado por nuevos empleados).

Esto implica, matemáticamente, que la antigüedad promedio de los empleados de una empresa va aumentando a medida que van pasando los años, porque la tasa de crecimiento de la antigüedad por el paso del tiempo es siempre mayor que la tasa de rotación cuando la antigüedad promedio es baja, pero, dado que dicha tasa de crecimiento va decreciendo en el tiempo, en algún momento se equipara con la tasa de rotación y, a partir de allí, la antigüedad promedio deja de aumentar.

Esto implica que cada tasa de rotación determina una antigüedad “de equilibrio” y que cada antigüedad de equilibrio se corresponde con una tasa de rotación determinada. Esta relación puede analizarse mejor expresándola de manera aritmética:

<sup>18</sup>Esta hipótesis ha sido validada en discusiones previas con sindicalistas. Tres elementos generan el interés por participar: (a) la mencionada posibilidad de 'veto', propia del ámbito del CCT, (b) la administración de los recursos del FCL de manera compartida entre las entidades firmantes del CCT y (c) la posibilidad de contribuir a la reducción del déficit habitacional de los trabajadores del sector a través de créditos hipotecarios con indexación salarial.

<sup>19</sup>Este modelo fue propuesto por el autor en Foro de Análisis Económico de la Construcción (2020).

$$\text{ecuación [1]: } \text{antigüedad}_t = (\text{antigüedad}_{t-1} + 1)(1 - t.\text{rotación})$$

La ecuación 1 indica que la antigüedad promedio en el año t será igual a la antigüedad promedio en el año t-1 más 1 año, todo esto multiplicado por el complemento de la tasa de rotación (es decir, 1 menos dicha tasa, expresada en tanto por uno). Cuando la tasa de rotación es cero, la antigüedad promedio del año t será simplemente la antigüedad promedio en el año t-1 más 1 año; cuando la tasa de rotación sea del 10% ( $t.\text{rotación} = 0.10$ ), la antigüedad promedio en el año t será igual a la antigüedad promedio en el año t-1 más un año, todo esto multiplicado por 0.90.

Operando aritméticamente para despejar la tasa de rotación, se obtienen las siguientes ecuaciones:

$$\text{ecuación [2]: } (1 - t.\text{rotación}) = \frac{\text{antigüedad}_t}{\text{antigüedad}_{t-1} + 1}$$

$$\text{ecuación [3]: } t.\text{rotación} = 1 - \frac{\text{antigüedad}_t}{\text{antigüedad}_{t-1} + 1}$$

Para que la antigüedad del año t sea igual a la antigüedad en el año t-1, es decir, para que la antigüedad deje de variar a lo largo del tiempo y alcance, por lo tanto, un nivel de equilibrio, se tiene que dar entonces la relación expresada en la ecuación 4:

Si  $\text{antigüedad}_t = \text{antigüedad}_{t-1}$ , entonces:

$$\text{ecuación [4]: } t.\text{rotación} = 1 - \frac{\text{antigüedad}_t}{\text{antigüedad}_t + 1}$$

Por ejemplo, para que la antigüedad promedio de equilibrio sea de 20 años, la tasa de rotación tendrá que ser de 0.04762:

$$t.\text{rotación} = 1 - \frac{20}{20 + 1} = 0.04762$$

De esta manera, para antigüedades promedio de 10, 20 y 30 años:

$$t.\text{rotación}(10) = 0.09091$$

$$t.\text{rotación}(20) = 0.04762$$

$$t.\text{rotación}(30) = 0.03226$$

Esto implica que, conociendo la tasa de rotación habitual de los empleados de una empresa, es posible determinar cómo evolucionará la antigüedad promedio a través del tiempo y estimar entonces el monto de pasivos contingentes por potenciales indemnizaciones que va acumulándose a través del tiempo. En condiciones normales (sin esquema de doble indemnización), los pasivos contingentes aumentan de a un salario por trabajador por año adicional de antigüedad promedio. Tomando entonces (a) la cantidad de empleados, (b) la antigüedad promedio, es posible estimar el monto potencial de pasivos contingentes, medido en cantidad de salarios.

De la misma manera, es posible estimar el costo anual por indemnizaciones, que estará dado por la tasa de rotación multiplicada por la cantidad de empleados, multiplicado por la antigüedad promedio y multiplicado por el porcentaje de ceses que se producen por despido sin justa causa, bajo el supuesto de que, a los trabajadores que renuncian, por ejemplo, no les corresponde indemnización.

Con este simple modelo de dinámica de la antigüedad promedio, de acumulación de pasivos contingentes y de costos indemnizatorios, es posible simular el impacto de la transición desde el modelo actual de indemnizaciones por despido hacia un modelo de Fondo de Cese Laboral, y evaluar entonces sus implicancias como insumo para su dise-

ño.

### IV.3. Determinación de alícuotas e indemnizaciones diferenciales

El modelo anterior implica que, en ausencia de antigüedad previa, considerando la indemnización del art.245 de LCT, habiendo eliminado las indemnizaciones establecidas por las leyes 24.013 y 25.323, la generación de recursos para cubrir una indemnización equivalente a un salario por cada año de antigüedad para cada empleado, independientemente de la causa de cese, requeriría una alícuota del 8.33%, ya que esta alícuota implica la integración de un salario cada 12 meses de aportes.

Esta alícuota sería atractiva para el sindicato correspondiente, ya que permitiría 'ampliar derechos laborales', al permitir que todo trabajador cobre indemnización, independientemente de la causal de cese (en el régimen actual, el empleador no está obligado a pagar indemnización a un empleado que renuncia). Pero no sería atractiva para el empleador ya que, partiendo del régimen actual, en el cual las empresas tienen pasivos contingentes dada la antigüedad promedio de su personal, y por el cual pagan indemnización sólo por una parte de sus ceses (por ejemplo, el despido sin justa causa reglado por el art. 245 de LCT), pero no están obligadas a hacerlo cuando se produce una renuncia, el nuevo régimen sería más costoso que el régimen actual<sup>20</sup>.

Una alternativa es fijar una alícuota que permitiera cubrir sólo las indemnizaciones previstas en LCT. Al no ser entonces necesarios aportes para integrar un salario por cada año de antigüedad de la totalidad del perso-

nal, sino sólo en la proporción de los despidos sin justa causa (y otras causales menores previstas por LCT), la alícuota dependerá entonces de la tasa de despidos sin justa causa. Por ejemplo, con una tasa de despidos sin justa causa del 25% (uno de cada cuatro ceses laborales se produce por despido sin justa causa), la alícuota que permite que el régimen funcione es de 2.08% (un cuarto del 8.33%).

Esta alícuota sería atractiva para el empleador, ya que sería la mínima alícuota posible para un régimen que deja de acumular pasivos contingentes, pero ya no sería tan atractiva para el sindicato, ya que no permitiría ampliar indemnizaciones por sobre lo establecido en LCT. Aparece entonces un rango de negociación, entre el 2.08% del ejemplo (con mayor tasa de despidos sin justa causa, la alícuota mínima se incrementa) y el 8.33% máximo.

Esto genera una implicancia importante. Ya que, con cualquier alícuota por debajo del 8.33%, no es posible cubrir con indemnizaciones a la totalidad de los trabajadores, independientemente de la causal de cese laboral, es necesario un esquema de indemnizaciones diferenciales. El esquema natural sería que el FCL cubriera: (a) la totalidad de la indemnización establecida por LCT para las causales establecidas en dicha ley, como despido sin justa causa, (b) una fracción de dicha indemnización para causales no previstas en LCT, como renuncia, de acuerdo con lo que permita la alícuota acordada entre el sector empresario y el sector sindical, en el marco del CCT. En la práctica, esta fracción debería establecerse cada año en base a cálculos actuariales.

<sup>20</sup>Todo esto se detalla con precisión, a través de simulaciones, en Foro de Análisis Económico de la Construcción (2020).

Al aplicarse indemnizaciones diferenciales, no es posible entonces un esquema como el de UOCRA, en el cual se depositan los aportes de las empresas en cuentas individuales de los empleados, ya que no es posible saber con anticipación cuál será la causal de desvinculación futura. Esto hace necesario la creación de un ente, en el ámbito del CCT, que administre los fondos. Implica, por un lado, establecer con precisión la forma jurídica del ente y las restricciones que tendrá en cuanto a la utilización de los recursos aportados por las empresas<sup>21</sup> y, por otro lado, que la inversión de los recursos del FCL podría dar lugar un aspecto adicional a considerar, ajeno a las cuestiones vinculadas a normas laborales, como se detalla a continuación.

#### **IV.4. La financiación de viviendas para los trabajadores**

En una economía de alta inflación, las operaciones a crédito necesitan de algún esquema de indexación por inflación. Si todos los precios de la economía se movieran al mismo ritmo, cualquier esquema de indexación podría funcionar; en una economía con elevada volatilidad de precios relativos, como lo es la economía argentina, algunos esquemas de indexación pueden fallar. Es lo que ocurrió con las UVA para indexar créditos hipotecarios.

Ocurre que, cuando el ritmo de incremento de los precios al consumidor (el índice con el cual se indexan los UVA) supera ampliamente al ritmo de incremento de los salarios, las cuotas de un crédito indexado por UVA se incrementan en términos de salarios, y este descalce entre cuotas y salarios puede generarle serios problemas a quien compró su vivienda con un crédito con ese tipo de indexación<sup>22</sup>.

Una solución, en caso de no producirse la solución de fondo, que es lograr una inflación baja y estable, es indexar por salarios. Con una indexación salarial, el trabajador tendría cuotas nominales que se incrementarían por efecto del proceso inflacionario, pero sin descalzarse con relación a sus ingresos salariales (a menos que se quede sin trabajo, pero es un problema independiente de la cuestión de la indexación, que existiría aun en un contexto de estabilidad de precios). El problema es que no hay suficientes oferentes de fondos indexados por salarios.

Un FCL, en cambio, necesita preservar el valor de sus recursos en términos de salarios, ya que su función principal es hacer frente a los pagos de indemnizaciones por cuenta y orden de las empresas que lo integran, y éstas están siempre determinadas en términos de salarios. De tal manera que

<sup>21</sup>La propuesta de FCL elaborada por el Foro de Análisis de la Construcción, con la participación de la Cámara Argentina de la Construcción Delegación Córdoba y el sindicato UECARA del Interior, incluye un modelo de configuración legal propuesto por el Estudio Sappia y Asociados. Entre otros puntos, propone (a) la conformación de un organismo creado por las entidades firmantes del CCT que actúe como persona jurídica en los términos del art.148 del Código Civil y Comercial de la República Argentina, (b) la conformación de un órgano administrador dirigido por una comisión administradora integrada por representantes titulares de las entidades signatarias del acuerdo, designados por sus respectivas organizaciones por periodos de dos años, con ejercicio rotativo de la presidencia, (c) definición restrictiva de los instrumentos financieros en que podrán invertirse los recursos del FCL: (i) activos financieros líquidos, (ii) cédulas hipotecarias indexadas por índices salariales, (iii) fondos comunes cerrados de inversión en proyectos de viviendas para los trabajadores del sector.

<sup>22</sup>Naturalmente, lo mismo aplica a una indexación por UVI, donde el índice de actualización no está vinculado a los precios al consumidor sino al costo de la construcción.

podría destinar parte de sus recursos (otra parte debería estar invertida en activos líquidos, para estar disponibles para el pago de indemnizaciones) a la compra de cédulas hipotecarias indexadas por salarios emitidas por los bancos comerciales, que utilicen los recursos obtenidos a la financiación de créditos hipotecarios indexados por salarios para los trabajadores<sup>23</sup>.

#### **V. Reflexiones finales y pasos a seguir para una reforma viable**

El Instituto de Economía Política de la Universidad Siglo 21 aplica, en todas las temáticas bajo estudio, una metodología para poner en valor la inteligencia colectiva dentro y fuera de la Universidad. Esto implica, en la práctica, elaborar un primer documento de trabajo que actúe como disparador, para luego ponerlo en discusión en todos los ámbitos donde dicho documento pueda ser enriquecido.

En el caso de la reforma laboral, el documento de trabajo inicial ya está disponible (Instituto de Economía Política, 2022) y ha sido compartido con dos de los equipos técnicos que están pensando el plan económico para el Gobierno que asuma en diciembre de 2023, con distintas áreas de la Universidad vinculadas al derecho laboral y con empresarios y sindicalistas de distintos sectores.

En caso que el proceso de enriquecimiento de dicho documento conduzca a una validación de la estrategia de reforma propuesta, se elaborará (a) un proyecto de Ley para derogar las indemnizaciones establecidas por las leyes 24.013 y 25.323, (b) un documento de

difusión que trate de lograr consensos, especialmente en ámbitos sindicales, sobre la conveniencia y necesidad de modificar ambas leyes como contrapartida de dejar sin cambios la LCT y (c) un documento de trabajo con aspectos específicos vinculados a la mejor estructura legal de los FCL y la mejor estructura financiera de los instrumentos que permitan invertir recursos en créditos hipotecarios indexados por salarios para los trabajadores de cada sector.

Si bien ya fue dicho, conviene enfatizarlo ahora: una reforma laboral, como cualquier reforma relevante, requiere amplios consensos políticos y de los sectores involucrados, en este caso empresarios y sindicales. A diferencia de lo que ocurriría con una reforma del régimen indemnizatorio establecido por la LCT, que generaría alta conflictividad sindical, la reforma propuesta por el Instituto de Economía Política de la Universidad Siglo 21 tiene chances de lograr los amplios consensos necesarios para que, además de conveniente desde el punto de vista del propósito de generar incentivos para la creación de empleo, resulte políticamente viable. ■

---

<sup>23</sup>En Foro de Análisis Económico de la Construcción (2021) se presentan estimaciones de déficit habitacional entre los trabajadores formales de distintos sectores de actividad: 23.2% en los sectores primarios, 26.0% en los sectores industriales, 38.0% en la construcción, 20.5% en sectores del comercio, 20.8% en transporte y almacenamiento, 29.6% en hotelería y gastronomía y 18.9% en el resto de los servicios, con un promedio de 20.9% y un total de 1.2 millones de trabajadores formales.

## Bibliografía

- Foro de Análisis Económico de la Construcción (2020): “Análisis de sensibilidad de la alícuota de indiferencia de un Fondo de Cese Laboral”, Documento de Trabajo No.19, Serie Documentos de Trabajo FAEC, Cámara Argentina de la Construcción Delegación Córdoba (diciembre).
- Foro de Análisis Económico de la Construcción (2021): “El déficit habitacional de los trabajadores”, Documento de Trabajo No.44, Serie Documentos de Trabajo FAEC, Cámara Argentina de la Construcción Delegación Córdoba, abril.
- Foro de Análisis Económico de la Construcción (2021b): “Análisis comparativo de propuestas de reformas del régimen de indemnizaciones laborales”, Documento de Trabajo No.46, Serie Documentos de Trabajo FAEC, Cámara Argentina de la Construcción Delegación Córdoba, septiembre.
- Foro de Análisis Económico del Comercio y los Servicios (2021): “Principios para el diseño de un Fondo de Cese Laboral para el Comercio”, Documento de Trabajo No.28, Serie Documentos de Trabajo FAEC, Cámara de Comercio de Córdoba, octubre.
- Instituto de Economía Política (2022): “Una agenda para la reforma laboral”, Documento de Trabajo No.7, Serie Documentos de Trabajo IEP, Universidad Siglo 21.
- Utrera, Gastón (2018): “Un enfoque multidimensional de la pobreza en Argentina y en Córdoba”, Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa Filial Córdoba.

# Reflexiones en primera persona sobre el perfil profesional del internacionalista y su inserción laboral

Por Federico Trebucq<sup>1</sup>

---

## RESUMEN

El desarrollo profesional en el campo de las Relaciones Internacionales plantea un escenario diverso y complejo que dificulta muchas veces la visualización por parte de los aspirantes a internacionalistas de su inserción laboral y área de especialización. Este trabajo pretende reflexionar sobre estas cuestiones a partir de la experiencia personal, promover el debate entre la comunidad de internacionalistas y contribuir a la mejora continua del proceso de formación. El texto propone cuatro reflexiones generales: sobre la carrera, sobre las profesiones, sobre la formación y, por último, sobre las experiencias particulares que inspiraron y dieron forma a los desafíos que se plantean a lo largo del ensayo. Se trata de un trabajo propositivo para el debate, pero también una forma de transmitir experiencias que puedan ser valiosas para los estudiantes y ayuden a configurar una respuesta a la pregunta ¿qué hace un internacionalista?.

## PALABRAS CLAVE

Relaciones Internacionales; Profesionalización; Gestión Internacional; Inserción laboral.

---

## Introducción

Lo que sigue a continuación es una serie de reflexiones en primera persona, más o menos sistematizadas, sobre la carrera de Relaciones Internacionales y la inserción laboral de sus egresados. Estas notas han sido registradas a lo largo de mis primeros 13 años como profesional y la razón por la cual considero que pueden ser valiosas, es que he tenido la oportunidad de desempeñarme

paralelamente en diferentes ámbitos de la actividad y en casi todos ellos, en estrecho contacto con estudiantes, egresados y profesionales experimentados. Para no aburrir con presentaciones, en el anexo se encuentra una breve reseña personal, para quienes deseen conocer los espacios en donde me desempeñe a lo largo de estos años.

Si se tiene en cuenta la extensión de una vida profesional estándar, podríamos suponer

---

<sup>1</sup>Doctor en Relaciones Internacionales. Profesor Titular de Economía Política Internacional y Director de la Especialización en Negocios Internacionales (US21). Coordinador de Proyectos para América Latina en la Organización de Regiones Unidas.

que son reflexiones en torno al primer tercio, por lo tanto, los principales destinatarios son estudiantes, sobre todo aquellos que están en los primeros años y comienzan a identificar relieves y tramas complejas en el curso de sus estudios, así como también aquellos jóvenes profesionales que, con título en mano, no tienen claro su inserción laboral o el potencial despliegue de sus capacidades profesionales.

Con el respeto que merece el tema, porque el camino ha sido sinuoso, incluso diría con más errores que aciertos, el objetivo es transmitir experiencias y dejar plasmado en esta publicación algunas ideas, conversaciones y perspectivas que son parte de un activo debate sobre nuestra profesión y que se encuentra en constante construcción. Son ideas que si no se dejan por escrito se pierden o se diluyen con el tiempo, y esta es una de las motivaciones centrales, dado que son el resultado del encuentro con profesores, mentores y personas que han hecho cosas realmente significativas por el desarrollo de las relaciones internacionales que por diferentes motivos sus experiencias no han podido trascender y no es justo ni para ellos, ni para los que se están formando que ese conocimiento quede disperso sin posibilidades que encuentre rumbos más útiles.

Espero que estas líneas contribuyan a un mejor entendimiento de lo que implica ser internacionalista, específicamente en el interior del país, y alimenten la construcción de una disciplina que mantiene pendiente el debate sobre su profesionalización.

El texto tiene cuatro partes, la primera son consideraciones iniciales orientadas a definir el rol del internacionalista, la segunda se trata de las profesiones dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales, la tercera, reflexiona sobre la formación, y la

cuarta una reseña que rescata tres proyectos orientados a la formación y la inserción laboral de internacionalistas que han tenido relativo éxito y merece la pena comentar. Para finalizar, se proponen unas conclusiones primarias, que sirven de cierre al presente texto, pero buscan contribuir al debate en la comunidad de internacionalistas sobre el desempeño profesional y el lugar que ocupa en la sociedad.

### **1. Consideraciones iniciales sobre la carrera de Relaciones Internacionales**

La primera consideración es que las Relaciones Internacionales (RRII) son un campo de conocimiento no una carrera profesional, lo que supone que puede contener a más de una de una profesión. Esto quiere decir, que el saber de los asuntos internacionales puede ser aplicado en diferentes ámbitos, a través de diferentes formas y con diferentes fines.

Como la mayoría de los asuntos complejos, la situación tiene aspectos positivos y aspectos negativos. Positivos en cuanto a la flexibilidad y la amplitud de temas en los que se puede trabajar, las construcciones conceptuales y la vinculación con otras disciplinas; y negativos, la falta límites o contornos más o menos definidos pueden generar una pérdida de eficiencia en la utilidad de ese conocimiento en calidad de producto o servicio que se está brindando. En definitiva, lo positivo tiene mayor gravitación en las posibilidades y lo negativo en su materialización. Esto pone de relieve, que muchas veces se requiere un espíritu proactivo y emprendedor para alcanzar objetivos.

Al igual que otras ciencias sociales, las RRII se encuentran insertas en una industria mucho más amplia y compleja como es la industria del conocimiento, que se expande

transversalmente a casi la totalidad de actividades y consiste en la búsqueda, desarrollo y sistematización de información. En términos llanos, el producto que desarrollamos como internacionalistas es un intangible que tiene su versión material en un artículo (paper), un documento de trabajo, un proyecto, una negociación, un plan, entre otras opciones, pero siempre en base a una actividad intelectual previa. Por lo tanto, la gestión del conocimiento es tan importante como su forma de transmisión.

Lo que ocurre generalmente con este tipo de actividades, es que están escondidas y no siempre visibles para la demanda. Esto requiere una serie de esfuerzos personales y colectivos que permitan articular un sistema donde se revelen necesidades y soluciones. Existen sociedades donde estos sistemas se encuentran más avanzados y otras donde menos, me atrevo a decir que por ahora estamos en el segundo grupo, a pesar que en los últimos años, la figura del internacionalista ha ido tomando un perfil más protagónico en el debate público.

En base a lo anterior, cualquier persona que sepa leer y escribir puede ejercer como internacionalista, incluso muchos de los más destacados profesionales en nuestro campo, no tienen formación de base en Relaciones Internacionales. Pero lo que nos diferencia es cuanto sabemos, la pertinencia de lo que sabemos para solución de problemas y donde lo aplicamos, es decir descubrir los nichos en donde ese conocimiento es necesario y oportuno.

En todos los casos el punto en común es la sistematización de conocimiento y para todos los ámbitos profesionales vinculados a las “relaciones internacionales” es que ese conocimiento **contribuya a la toma de decisiones en un contexto globalizado**. Esta es

la respuesta que propongo ante la pregunta ¿Qué hace un internacionalista? La idea que subyace es que nos dedicamos a comprender y explicar los procesos que se dan en el marco del sistema internacional y el orden global, y cómo se conectan con la realidad en la que vivimos. Bajo esta dialéctica, el aporte del profesional debe favorecer a los objetivos de la institución o estructura bajo la cual se desempeña, ya sea desde un emprendimiento personal, una corporación pública o privada, o simplemente contribuir al acervo de conocimiento a través de las estructuras de investigación y desarrollo.

Una anécdota al respecto: en el año 2017 con oportunidad de la premiación del certamen jóvenes sobresaliente de la Bolsa de Comercio de Córdoba, participe de una conversación en donde se encontraba un reconocido emprendedor local, que había desarrollado un producto muy innovador a través de un camino tortuoso, que de acuerdo a su testimonio le llevo 8 años articular una cadena de valor con despliegue global. En ese momento la reflexión que se me cruzo por la cabeza fue que, si hubiera existido un cuerpo de profesionales de segunda o tercera generación que tenga bien en conocimiento las dinámicas de los negocios internacionales, eso que al llevó 8 años quizás, podría verse reducido en 3 con un asesoramiento especializado.

Lo que deseo plantear con esta anécdota, es que cada vez es mayor la necesidad de contar con profesionales que no solo interpreten lo que ocurre en el mundo a través de diagnósticos asertivos en tanto oportunidades y amenazas, sino también que posean la capacidad de identificar cursos de acción, de promover la intervención y contribuir a una sociedad virtuosamente integrada al mundo.

Cerrando la sección, contribuir a la toma de

decisiones en un contexto globalizado podría ser una meta para los profesionales en relaciones internacionales independientemente del ámbito en el que se desempeñen y un aporte a consolidar la identidad profesional.

## 2. Sobre las profesiones

Siempre pienso que hubiera sido muy útil tener en los primeros años de formación un mapa de posibilidades para identificar los perfiles profesionales a los que podría acceder con cierta anticipación, dado que la incertidumbre provoca una pérdida significativa de tiempo y es un hecho que muchos estudiantes llegan a tercer o cuarto año, sin saber realmente que van a hacer con su carrera profesional.

A lo largo de los años he tenido la oportunidad de trabajar en diferentes iniciativas con más de 100 aspirantes a internacionalistas,

ya sea a través de becas, pasantías o prácticas profesionales y he notado que hasta que los estudiantes y egresados se dan cuenta de cuál es el nicho de su profesión, cuáles son los conocimientos necesarios y cómo es el ambiente y los códigos en donde se lleva adelante esa actividad, pasan como 5 o 6 años y eso es solo el comienzo para convertirse en un especialista, lo cual en un contexto tan dinámico, resulta en un esfuerzo inconducente.

Por ello, sin ánimos de hacer una clasificación definitiva, en el cuadro 1, trasmito lo que es mi perspectiva de la carrera y los campos en donde uno puede desempeñarse. He tenido esta conversación numerosas ocasiones, pero nunca la posibilidad de hacer una propuesta formal, quizás esto despierte el interés y el debate para construir, desde una visión amplia, el significado de ser internacionalista.

**Cuadro 1** Campos disciplinares de profesionalización en Relaciones Internacionales

Gestión y Praxis profesional	Ciencia y Academia	Servicio y análisis
Sector Público	Investigación	Consultoría
Sector Privado	Docencia	Análisis
Tercer sector	Divulgación	Periodismo

Fuente: Elaboración propia

A continuación, una breve explicación de algunas dimensiones en cada una de estas ramas:

*Gestión y Práctica:* lo que comúnmente se conoce como practitioners y hace referencia al desempeño profesional en el marco de una organización o emprendimiento. Aquí los saberes son aplicados a los objetivos de una institución y en este entorno es importante la especialización temática respecto

del ámbito profesional. Esto es un poco más estructurado en el caso del sector público y específicamente en el servicio exterior de la nación y carrera diplomática. Pero también existen nichos más que interesantes en el sector privado y en el tercer sector, que son quizás los espacios profesionales en donde más se insertan los egresados en RRII, pero que menos identidad adoptan como internacionalistas.

Sin lugar a duda, alcanzar una definición más o menos exacta de los temas en los que se ocupan los internacionalistas es un gran desafío, pero en un repaso casi de memoria, la coordinación de cadenas de valor, formulación y desarrollo de proyectos, certificaciones internacionales, análisis de tendencias en diferentes rubros de consumo y producción, gestión cultural e intercambio, son algunas, entre muchas de las posibilidades en las que se requieren competencias de análisis y gestión internacional. Incluso alguna vez conversando con un profesor, me comentaba sobre lo importante que sería poder alcanzar un nivel de especialidad en torno a sectores productivos, por ejemplo, internacionalistas que se especialicen en mercados específicos como el agrícola o el automotriz, o bien sectores más novedosos relacionados a la tecnología y la innovación.

Con relación a las Organizaciones No Gubernamentales, hay enorme potencial de desarrollo, sobre todo en aquellas que participan de la discusión global sobre temas medioambientales y desarrollo sostenible. El gran problema es que por estas latitudes las posibilidades de profesionalización son más reducidas, principalmente por la falta de financiamiento y estructura. Lo que ocurre a mi entender, es que la inserción se da a través de voluntariados y es relativamente fácil integrar equipos y comenzar a trabajar, pero luego se complica cuando las necesidades son mayores en términos de ingresos y una gran mayoría deja de participar cuando consiguen otro trabajo, dejando la organización siempre en manos de jóvenes profesionales. Esto en algún punto atenta contra la experticia (expertise) y el desempeño general de la entidad.

*Ciencia y Academia:* tiene como objetivo la producción conocimiento a partir del méto-

do científico. La actividad principal es la investigación y el producto son informes que pueden adoptar diferentes formas, pero la más común es el denominado artículo, paper o documento de investigación. Esta rama, es probablemente la que mayor desarrollo presenta y que cuenta con una carrera identificable, es decir, las condiciones en las que se accede, avanza y remunera.

En Argentina para convertirse en investigador profesional, la primera opción es ingresar en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – CONICET que propone una carrera de investigador, la cual comienza luego de obtener el título de doctor. Aunque normalmente se comienza accediendo a una beca doctoral o postdoctoral. Los estudiantes se aproximan a esta profesión mediante la participación en equipos de investigación, liderados por investigadores o en centros de estudio radicados en las universidades.

No hace mucho tiempo, una colega, de las más experimentadas en el campo de la gestión, participó de una reunión informativa para acceder a la carrera de investigador y me comentó sorprendida, cómo es que existe una estructura tan desarrollada y afín a las RRII que, durante sus años de formación de grado y posgrado, nunca había tenido la oportunidad que alguien le explique cómo funciona esa rama de actividad. La situación es ilustrativa de lo que con frecuencia ocurre, si bien es una salida laboral consolidada, no todos los estudiantes están al tanto de cómo acceder, o incluso de conocer las características de la actividad y cómo se diferencia de otras ramas.

*Consultoría y periodismo:* En términos técnicos, esta rama podría definirse como la síntesis de las dos anteriores, puesto que incorpora elementos de la investigación y la

gestión, aunque con matices y diferentes metodologías dependiendo del caso que se trate.

Respecto a la actividad de consultoría, no pretendo abarcar todo el espectro de posibilidades, pero hay un campo muy nutrido en la formulación y desarrollo de proyectos, en la investigación aplicada, los estudios prospectivos, el asesoramiento, entre algunos espacios profesionales destacados. Las consultoras son empresas de servicio, por lo tanto, también se debe gestionar el propio negocio o emprendimiento. En nuestro país la demanda para consultorías usualmente viene asociada al sector público y a las grandes empresas. Acceder a licitaciones, contratos y oportunidades de trabajo en general requiere, además de los saberes técnicos, de un conocimiento muy detallado del entorno, de las modalidades para la elaboración de proyectos y propuestas, y por supuesto, de contactos.

Lo mismo ocurre con el perfil de analista o dedicado al periodismo. Se trata de una actividad cotidiana de seguir diferentes temáticas de agenda internacional o temas asociados a las dinámicas globales, que requiere de un lenguaje y una forma de producción específica. Es un espacio muy atractivo para quienes ingresan con la vocación de comunicar y transmitir, aunque es reducido en términos de oportunidades y puestos remunerados. No obstante, las posibilidades se amplían en tiempos de redes sociales y nuevos medios de comunicación, pero se mantiene vigente el desafío de la monetización de la actividad.

## 2. Sobre la formación

Como a muchos de mi generación, cuando estudiamos Relaciones Internacionales (década del 2000), nadie nos comentó en deta-

lle hacia donde podíamos ir con la carrera. Más allá de una orientación general respecto a las grandes áreas de desempeño profesional (política, seguridad, comercio, etc.), no tuvimos una formación que indicara en detalle la actividad específica que podíamos desarrollar, ni tampoco había un cuerpo de profesionales identificables con los cuales podíamos proyectarnos. Me atrevo a decir que antes no era muy diferente y que hoy en día no ha cambiado mucho.

Para ponerlo en términos más llanos, si uno quiere dedicarse a los asuntos económico-comerciales, el interrogante que surge es ¿en calidad de qué? ¿Para trabajar en empresas transnacionales y negociar con funcionarios públicos las posibilidades de inversión extranjera directa, o para ser asistente de una empresa de logística y despacho? La distancia entre una y otra opción es significativa, son dos profesiones diferentes y con distinta exigencia en los niveles de formación y conocimiento.

Considero que la institucionalidad de la carrera por aquel entonces no tenía el grado de avance para identificar con mayor claridad los nichos de inserción profesional y de ahí la falta de pertinencia o profundidad en la articulación con el mercado laboral. Lo mismo podríamos decir respecto a la actualización de contenidos, en un proceso muy dinámico de cambio global, los desafíos que enfrentan las sociedades mutan y se transforman, y con ellos las competencias de los profesionales que deben analizar, comprender e intervenir en la materia.

En este sentido, muy pocos de los contenidos que recibí en mi formación de grado me han servido para insertarme en la vida profesional, no es que no han sido útiles, pero en rigor han sido conocimientos generales que a la larga y con el diario del lunes, han resul-

tado ineficaces en la aplicación profesional y esto es sintomático de que los programas no se piensan desde la necesidad o del rol social. En este sentido, es importante conocer las instituciones locales, los intereses y las características económicas, geográficas que determinan como una sociedad se integra al mundo. No es lo mismo pensar las Relaciones Internacionales en clave nacional, que, en clave sub nacional, así también no es la misma perspectiva que tienen las empresas u organizaciones de Córdoba, que las de Corrientes o Chubut.

Antes de finalizar la década de los 2000 una salida laboral muy frecuente fue insertarse en el desarrollo de proyectos vinculados a la cooperación internacional, es que en ese momento existía una gran disponibilidad de fondos que bajaban de la instituciones internacionales y agencias de cooperación como la española, japonesa y francesa que requerían las competencias de alguien que se haya formado en asuntos internacionales. Paradójicamente, en los programas de la carrera no existía la materia cooperación internacional, ni algo relacionado con las metodologías para el desarrollo de proyectos. Actualmente, asignaturas como cooperación internacional, gestión local de las relaciones internacionales, relaciones y desafíos transnacionales, asuntos transfronterizos, riesgos globales, cambio tecnológico, mercados y cadenas de valor, entre otras, son menos frecuentes de encontrar en los planes de estudios, pero cada vez más demandadas por una sociedad que desborda cotidianamente las fronteras nacionales.

Aquí es donde nos damos cuenta de la importancia de conocer el entorno en donde uno proyecta su vida profesional y por lo tanto de su formación. Parece una obviedad, pero no lo es tanto, la formación profesional

debe contribuir a que el egresado tenga las competencias para desempeñarse en determinados ámbitos. Así sería mucho más fácil orientar los programas de estudios, profundizar sobre las metodologías y los temas de interés. Conocer el ambiente, los actores, los medios a través de los cuales las cosas ocurren. Pero también contribuiría notablemente a posicionar los distintos perfiles profesionales en la sociedad, a legitimarlos, en términos claros, a generar una demanda identificable.

Un reconocido profesor y colega, que fue director de carrera muchos años, siempre insistía en que las Relaciones Internacionales tenían una dimensión muy amplia y para ello sugería desde los primeros años, que encontrásemos un área de interés en la cual ir especializándonos. No obstante, desde mi perspectiva más que definir una especialización temática, también se requiere decidir qué profesión vamos a desarrollar con ella.

Esto implica, para diferentes elecciones, tener un conocimiento teórico específico, tener la capacidad de identificar tendencias estructurales en la temática y contrastar con los hechos que configuran la coyuntura y poseer un dominio de metodologías que permitan acceder de manera confiable a resultados. Esto diferencia un profesional de un advenedizo, y a juzgar por la historia reciente y los desafíos corrientes, la necesidad de contar con profesionales en puestos claves ya sea en diferentes niveles del estado, en empresas o instituciones intermedias, dejó de ser una oportunidad para convertirse en una responsabilidad.

Por ello a la luz de las propuestas del punto anterior, la formación de grado, sobre todo en los primeros años, tiene una gran responsabilidad en transmitir las posibilidades que se le presentan a los futuros profesionales,

en evitar que las ramas de actividad se vuelvan excluyentes unas de otras y en mantener el equilibrio hasta avanzar en la definición de la especialidad por parte de los alumnos.

En este sentido hay algunas cuestiones que poner en claro. Debe existir una base común de tres años y a partir de ahí orientaciones más concretas de uno o dos años, con una mayor incidencia de metodologías y situaciones de desempeño profesional. El planteo es en términos ideales, puesto que la cantidad de aspirantes a ser internacionalistas no es tan grande como para llevar a cabo una reestructuración de esa naturaleza, al menos en el corto plazo, pero aportaría significativamente a que los estudiantes tengan mayores certezas sobre su futuro próximo.

De esta manera las propuestas de posgrado serían menos abarcativas y más contundentes. Hay muchos egresados de la carrera que vuelven a estudiar un máster en Relaciones Internacionales, en donde comparten con abogados y economistas temas que ya vieron en segundo año. En la misma línea, hay programas de maestría que se vuelven muy extensos y poco prácticos para las necesidades de los jóvenes internacionalistas, que muchas veces, ante la falta de propuestas, emigran en busca de experiencias internacionales y más orientadas. Incluso los estudios de especialización en nuestro país tienen más horas que algunas maestrías en Europa o Estados Unidos.

Finalmente, en una profesión donde el principal insumo es el conocimiento, la opción del doctorado debería ser mucho más frecuente y debería también ser explicada con más detalle en los primeros años de formación, incluso para aquellos que no estén dedicados a la actividad académica. Lo que también pone sobre la mesa la posibilidad de

contar con doctorados profesionalizantes en materia de gestión internacional.

### 3. Experiencias destacadas

He tenido en suerte la oportunidad de formar parte de proyectos formativos, en los que se inspiran estas reflexiones, y que me permito reseñar brevemente, sobre todo porque han sido espacios de mucho intercambio y reflexión, que además fueron punto de encuentro intergeneracional, lo cual es trascendente si hablamos de la construcción de un campo disciplinar. A continuación, se describen las líneas generales del programa de voluntariado de la Fundación Centro de Estudios Internacionales Contemporáneos (Fundación CEIC), el programa de becas para internacionalistas de la Secretaría de Integración y Relaciones Internacionales del Gobierno de la provincia Córdoba y la especialización en negocios internacionales de la Universidad Siglo 21.

1) *Fundación CEIC*: fue una iniciativa que creció a lo largo del desarrollo profesional de los que formamos parte del equipo, dado que comenzó en los primeros años de egresados y que nos permitió abrir puertas y estar sentados en mesas de discusión sobre una agenda internacional del medio local, en la que anteriormente no participaban internacionalistas o lo hacían marginalmente. En CEIC, tuvimos la oportunidad de llevar a cabo durante cuatro años (2016–2019) un programa de voluntariado basado en la formación de competencias para internacionalistas. Básicamente, el objetivo era formar a estudiantes avanzados y egresados en lo que denominamos la agenda local de relaciones internacionales. Los aspirantes a lo largo de un año eran formados bajo cuatro ejes que identificamos como estratégicos para el meso entorno de Córdoba: Competitividad y Desarrollo Local, Cooperación e Interdepen-

dencia, Desafíos Transnacionales y Política y Gobierno. Esto se complementaba con la formación en tres campos profesionales: Investigación aplicada, desarrollo y formulación de proyectos, y relaciones institucionales.

Los resultados han sido muy importantes, números especialistas en la actualidad que trabajan en instituciones como la AM CHAM, CACEC, CIIECCA; en distintas oficinas públicas municipales y provinciales, empresas, han sido formados por este programa, que les permitió participar de manera activa en diferentes iniciativas y experiencias que a su vez les abrieron nuevas puertas, como por ejemplo: Cumbre Institucional de la Región Centro y del Comité de Integración Atacalar, el III Congreso del Consejo Federal de Estudios Internacional, el Foro de Integración y Desarrollo Sostenible en La Rioja. Los ciclos de Discusión y Debate (CDD) y el Programa para la Internacionalización de Córdoba en el COPEC.

2) *Programa integral de becas para internacionales de la Secretaría de Integración Regional y RRII de Córdoba*: Tuvo vigencia desde el 2013 al 2018 y consistía en la asignación de un estímulo económico durante un año a jóvenes egresados de la carrera de RRII que se incorporaban a trabajar en instituciones del ámbito local, que en muchos casos no sabían si quiera de la existencia de la carrera de Relaciones Internacionales. Nos encargábamos de conseguir los espacios a través de convenios y los beneficiarios del programa se integraban al mercado laboral en instituciones intermedias, empresas y organizaciones no gubernamentales. En la mayoría de los casos los beneficiarios del programa quedaban contratados o bien las instituciones pedían renovar la beca. Hoy podemos ver algunos proyectos significati-

vos que han sido llevados a cabo por profesionales de RRII que participaron del programa, entre ellos destaco Córdoba Escala: Programa de internacionalización y capital emprendedor, que fue diseñado y es coordinado por un beneficiario del programa, el proyecto de gobernanza multisectorial para la internacionalización de Córdoba que se llevó a cabo en 2019 fue diseñado por dos beneficiarios y el proyecto de internacionalización de las industrias electrónicas en el marco de la CIIECCA que es la cámara que nuclea a las empresas del sector.

En definitiva, el proyecto cumplió un doble propósito, abrir un espacio donde los internacionales puedan proponer su perspectiva y tener la oportunidad de mostrarse, y por el otro generar un conocimiento en la demanda sobre un cuerpo de profesionales que los ayuda a pensar y proyectar su actividad en un contexto globalizado.

3) *Especialización en negocios internacionales (ENI) – Universidad Siglo 21*. Por último, he tenido la oportunidad de diseñar y dirigir un posgrado en donde se ha podido incluir, de manera específica en el ámbito de mi especialización temática que es la economía política de la internacionalización territorial, no solo los contenidos que complementan la formación de grado, sino también algunas competencias y capacidades personales que los profesionales deben poseer al salir al mercado laboral.

La ENI tiene un abordaje sistémico de los procesos que hacen a los negocios internacionales, formando especialistas de nueva generación, es decir con capacidad de tomar decisiones en entornos complejos y dinámicos, a partir de la articulación entre las ramas de conocimiento que hacen al campo de estudios y las metodologías para llevar adelante proyectos y emprendimientos, ya

sean desde el campo público o privado.

En este sentido la especialización se condensa en cuatro áreas, una general con el estudio de la globalización, otra contextual con el estudio de las dinámicas asociativas entre el mercado y el estado, otras específicas de las empresas y su proyección global y finalmente competencias profesionales como negociación, contratos, cómo diseñar un plan de negocio o un esquema financiero. En definitiva, fue pensada para complementar en el campo de las relaciones económicas internacionales la formación profesional de grado, en orden de evitar que los egresados interesados en esta línea pierdan mucho más tiempo descubriendo qué hacer con la carrera y ganen en proyectar y planificar su profesión.

### Observaciones finales

Para concluir, lo primero que se me viene a la cabeza son todos los temas que por cuestión de espacio y estructura del texto no han podido ser incorporados. Me hubiera gustado profundizar más en las diferentes especialidades y aspectos específicos de la actividad, las áreas con mayor potencial de desarrollo, la diferencia entre estudios internacionales y gestión. De todos modos, este texto es una primera aproximación y una invitación al debate que espero con el tiempo pueda enriquecerse. Por ahora estas son algunas conclusiones que quiero dejar asentadas:

Los aspectos geográficos son determinantes en la formación de profesionales, porque no se puede estudiar y aprender Relaciones Internacionales de la misma forma en Córdoba o en Buenos Aires o Londres. Se requiere conocer los actores, los intereses del entorno, como perciben su relación con el mundo para poder identificar los nichos de inserción profesional, las líneas estratégicas

de investigación y el perfil de la actividad.

Es necesario contar con organizaciones intermedias que faciliten algunos puntos de referencia para los estudiantes y contribuyan al intercambio de profesionales y experiencias. Sin dudas que esto contribuirá a una mayor especialización y al robustecimiento del sistema y consecuentemente al desarrollo de nuevas oportunidades.

En la misma línea, la conexión entre academia y gestión debe ser más estrecha a los fines de una retroalimentación más virtuosa, que por un lado contribuya a actualizar contenidos en base a demandas y por el otro a dar espacio a la profundización de conocimientos sobre cuestiones específicas.

Es importante notar que en esta “industria” es necesario disputar espacios de conocimiento, es decir que, lo que sabemos, proponemos o discutimos, se cruza con argumentos de disciplinas afines que también tienen objetivos similares, pero parten de una base teórica y conceptual diferente. De ahí que muchos profesionales del campo deben competir con economistas, abogados, políticos, sociólogos, especialistas en comercio internacional, marketing, entre otros.

Sin embargo, un internacionalista que se desempeñe como economista es menos que un economista, un internacionalista que se desempeñe como politólogo es menos que un politólogo, lo mismo con el comercio internacional, o con cualquier otra rama afín, pero lo cierto es que un internacionalista puede ser más que la suma de las partes, dado que las Relaciones Internacionales tienen un enorme potencial para construir conceptos y ofrecer un entendimiento más asertivo de lo que ocurre en el mundo y cómo impacta en el entorno donde nos desempeñamos. Esto supone una responsabilidad

grande para quienes portan estas capacidades y la carrera o la profesión debe asumir que esos conocimientos demandan capacidad de liderazgo, de articulación, de transmisión y compromiso.

La especialización se debe dar en la aplicación del conocimiento, las relaciones internacionales son una disciplina muy rica como para limitarla, pero esos esfuerzos si están direccionados, son más eficientes y permiten una mejora incremental en la curva de aprendizaje. El potencial de esta carrera a diferencia de muchas profesiones que hoy se ven limitadas o en vías de extinción, se incrementa con el avance tecnológico, con las transformaciones en el poder global, con la hiperconectividad, en definitiva, con la propia complejización del mundo en que vivimos. Los que habitamos esta disciplina y participamos activamente de su evolución, estamos llamados a reflexionar e intervenir para estar a la altura de los desafíos que contribuyan con virtud a la sociedad.

### Anexo

A modo de presentación personal, soy internacionalista, egresado de la Universidad Siglo 21, me he desempeñado en el campo de la gestión pública a cargo del Área de Investigación y Proyectos de la Secretaría de Integración y Relaciones Internacionales hasta el año 2019, en donde he podido llevar adelante una amplia gama de actividades que van desde acuerdos internacionales, organizaciones de eventos, asistencia técnica en organismos de integración regional, desarrollo de alianzas, etc. Actualmente cumplí funciones en la Organización de Regiones Unidas (ORU Fogar) a cargo de la coordinación de proyectos para América Latina, articulando con gobiernos intermedios para fortalecer

la cooperación y su incidencia en la gobernanza global.

En el ámbito académico, desde el año 2013, soy profesor de Economía Política Internacional en la Universidad Siglo 21, y director de la especialización de posgrado en Negocios Internacionales. También he tengo oportunidad de dictar clases en otras casas de estudio de Argentina y América latina, y compartir experiencias con colegas en el marco de la Red de Expertos en Paradiplomacia e Internacionalización Territorial.

Por último, una de las experiencias más gratificantes en la que me ha tocado participar fue la Fundación Centro de Estudios Internacionales Contemporáneos (CEIC) una organización dedicada al fomentar una agenda de relaciones internacionales para gobiernos y actores locales y regionales, a lo largo de 10 años, junto a un grupo muy nutrido de colegas y jóvenes profesionales pudimos llevar a cabo una gran cantidad de proyectos e iniciativas y darnos el lujo de promover con actitud propositiva, una mirada sistémica e integrada del proceso de internacionalización territorial. ■

UNIVERSIDAD  
**SIGLO 21**